



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사학위논문

정부의 언론대응 실태에 관한 연구

- 노무현·박근혜 정부의 해명자료 분석을 중심으로 -

2016년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

류 지 혜

국문초록

본 논문은 정부가 언론 대응을 위해 생산하는 해명자료의 특징과 활용 및 반영 실태를 분석한 것이다. 해명자료를 유발하는 언론보도의 특성을 확인하기 위하여 언론보도의 요인을 외부요인과 내부요인으로 크게 구분하였고 해명자료는 해명논조와 해명근거로 나누어 내용분석 하였다.

연구대상으로는 노무현 정부와 박근혜 정부의 집권 3년차 후반기 3개월간 주요 중앙부처가 발표한 해명자료 538건과 이와 연결된 언론사 기사 538건이 대상이 되었다.

연구결과, 노무현 정부와 박근혜 정부 간에는 언론 보도 외부요인 중에는 이념적 성향, 내부요인 중에는 보도주제, 보도논조, 보도근거 요인에 의한 해명자료 생산 수와 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 언론 보도 외부요인 중에는 이념적 성향, 내부요인 중에는 보도주제와 보도논조, 보도근거가 해명자료의 근거 제시 방식과 관련이 있는 것으로 나타났다. 그러나 해명자료가 어떠한 논조와 근거를 가지고 있는가와 해명자료가 언론에 반영되는 것은 관련성이 낮은 것으로 나타났다. 즉, 정부의 해명자료가 언론이 가진 일부 특성에 영향을 받아 작성되더라도, 언론은 정부 해명자료의 특정 내용에 영향을 받아 반영하지는 않았다.

본 논문은 해명자료가 생산되고 언론에 다시 반영되는 일련의 과정을 통해 정부가 일상적으로 활용해왔으나 연구가 부족했던 해명자료를 실증적으로 분석하고 정부와 언론의 문제를 지적했다는 의의가 있다.

주요어 : 해명자료, 정정보도, 정부-언론 관계, 언론대응, 언론보도

학 번 : 2014-23575

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적 및 의의	1
제 2 절 연구의 대상 및 방법	4
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토	5
제 1 절 해명자료 개요	5
1. 해명자료의 개념과 기능	5
2. 역대정부의 해명자료 활용	7
제 2 절 정부-언론 관계와 해명자료	10
1. 정부와 언론의 관계	10
2. 오보 인식과 해명자료	12
제 3 절 해명자료에 관한 기존 연구	16
제 4 절 언론의 해명자료 반영	18
제 3 장 연구문제 및 연구방법	22
제 1 절 연구문제	22
제 2 절 연구방법	26
1. 연구대상과 범위	26
2. 연구 방법	30
(1) 분석 기준	30
(2) 코더 간 신뢰도 검증	43

제 4 장 분석결과	45
제 1 절 정부별 해명자료 특성	45
제 2 절 언론보도 요인에 따른 해명내용분석	53
1. 언론보도 외부요인에 따른 해명내용	55
(1) 매체 형태에 따른 해명자료 내용	55
(2) 이념적 성향에 따른 해명자료 내용	57
(3) 보도매체수에 따른 해명자료 내용	59
2. 언론보도 내부요인에 따른 해명내용	60
(1) 보도주제에 따른 해명자료 내용	60
(2) 보도논조에 따른 해명자료	63
(3) 뉴스가치에 따른 해명자료	64
(4) 국정과제에 따른 해명자료	67
(5) 보도근거에 따른 해명자료	69
제 3 절 해명자료 반영분석	71
1. 정부별 해명자료 반영분석	71
2. 해명 내용에 따른 해명자료 반영분석	73
3. 언론보도 요인에 따른 해명자료 반영분석	77
제 5 장 결론	81
제 1 절 연구의 결과 및 시사점	81
제 2 절 연구의 한계 및 발전방향	86
참고문헌	89
Abstract	93

표 목차

<표 1> 박근혜 정부 18개 중앙부처 홈페이지 상의 해명자료 최초 게시 일	8
<표 2> 정부업무평가시행계획	27
<표 3> 정부별 해명자료 개수 (합계 순)	29
<표 4> 언론보도 요인 구분	32
<표 5> 언론보도 내부요인 조작적 정의	33
<표 6> 해명논조 조작적 정의	39
<표 7> 해명근거 조작적 정의	41
<표 8> 언론의 해명반영 특성 조작적 정의	42
<표 9> 코더 간 신뢰도	44
<표 10> 매체형태에 대한 정부별 해명자료수	45
<표 11> 언론의 이념적 성향에 대한 정부별 해명자료수	46
<표 12> 언론의 보도주제에 대한 정부별 해명자료수	48
<표 13> 언론의 보도논조에 대한 정부별 해명자료수	49
<표 14> 언론의 뉴스가치에 대한 정부별 해명자료수	50
<표 15> 국정과제 여부에 따른 정부별 해명자료수	51
<표 16> 언론의 보도근거 제시에 대한 정부별 해명자료수	51
<표 17> 정부별 해명논조에 따른 해명자료수	53
<표 18> 정부별 해명근거에 따른 해명자료수	54
<표 19> 매체형태에 따른 해명자료 논조	56
<표 20> 언론의 이념적 성향에 따른 정부별 해명자료 근거	58
<표 21> 보도매체수에 따른 해명논조와 근거	59
<표 22> 보도주제에 따른 정부의 해명논조	60

<표 23> 보도주제에 따른 정부의 해명근거	61
<표 24> 보도논조에 따른 정부의 해명근거	63
<표 25> 뉴스가치에 따른 정부의 해명논조	65
<표 26> 뉴스가치에 따른 정부의 해명근거	66
<표 27> 국정과제에 따른 정부별 해명논조	67
<표 28> 국정과제에 따른 정부별 해명근거	69
<표 29> 보도근거에 따른 정부의 해명근거	70
<표 30> 정부별 해명자료 반영률	72
<표 31> 정부별 해명논조에 따른 해명반영률	75
<표 32> 정부별 해명근거에 따른 해명반영률	76
<표 33> 언론 외부요인에 따른 해명반영률	77
<표 34> 가관여부에 따른 해명자료 반영률	78
<표 35> 언론 내부요인에 따른 해명반영률	79

그림 목차

<그림 1> 해명자료 구성	6
----------------------	---

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 의의

투명하고 정확한 정보 제공을 통한 정책홍보 활동은 정부와 정책에 대한 지지와 신뢰를 확보하게 하고, 정부가 향후 정책을 입안하고 원활히 집행할 수 있게 하는 원동력이 된다. 특히나 정부가 하는 일은 다수의 국민과 국가의 손익, 이해관계와 밀접한 관련이 있어서 적극적으로 잘못된 정보를 바로잡고 정부운영과 정책에 대해 정확하게 홍보하는 것은 해당 정책에 대한 이해와 수용성을 높이는 동시에 정부 신뢰에도 영향을 미칠 수 있다(오경수·천명재·김희경 2013; 손호중, 2007). 따라서 잘못 확산된 정보를 수정하고 정확한 사실을 알리는 것은 정부가 해야 할 중요 업무라 할 수 있으며, 언론의 비판적 보도가 혹여 사실인 경우에도 문제를 인정하고 개선의 의지를 피력하는 것 또한 정부가 외부의 의견에 항상 귀 기울이고 소통하고 있다는 긍정적 신호로 작용하게 된다.

이러한 점에서 특정 이슈에 대해 원인이나 이유를 풀어 밝힌다는 ‘해명’은 정부의 홍보업무에서도 낯설지 않은 단어 중 하나이다. 정부는 각 부처의 주관업무와 정책에 관한 언론의 보도가 사실과 다르거나 혹은 비판적인 경우, 전략적 대응의 일환으로 ‘해명자료’를 작성하고 발표한다. 언론의 문제제기에 대한 당사자의 직접적이고 적극적인 해명은 잘못된 정보를 바로잡고 오해와 루머의 확산을 방지할 수 있다. 문화체육관광부(2014)가 배포한 「정책홍보매뉴얼」에서도 첫 오보에 대응하지 않으면 추가적인 오보로 이어질 가능성 있기 때문에 오보에 신속하고 적극적으로 대응할 것을 권고하고 있다.

정부가 해명의 목소리를 전달하는 방식에는 여러 가지가 있다. 정부가 운영하는 SNS를 통해 직접 내용을 공지하거나 TV나 신문 광고를 통해 해명을 말하기도 한다. 하지만 매일 보도되는 언론의 보도에 대해 담당자가 인터뷰를 하거나, 해명자료를 배포하는 것만큼 자주, 일상적으로 해명의견을 전달할 수 있는 방식은 많지 않다. 이에 중앙정부 각 부처와 지방자치단체에서는 해명자료를 좁게는 대(對)언론, 넓게는 대(對)국민 홍보방식의 하나로 널리 활용하고 있으며 공식 홈페이지를 통해서도 해명자료 원문을 공개하고 있다.

하지만 최근, 해명자료가 가진 본래 목적과 용도에서 벗어나 정부가 비판적인 언론의 보도에 민감하게 대응해 정부의 의견을 일방적으로 전달하는 방식으로 해명자료를 남발하면서 해명자료의 수가 급증하였다는 지적이 제기되었다. 서울신문의 2015년 3월 5일자 기사에 따르면 2014년 40개 부처에서 배포한 언론 해명자료는 총 2,576건으로 전년대비 32%가 증가했으며 그 원인으로는 정부업무평가 항목에 ‘정책홍보’의 평가 비중이 증가함에 따라 정부가 성과 올리기에 치중해 해명자료의 양이 증가했다는 주장이 제기되었다. 이와 같은 정부의 언론대응에 대한 비판은 비단 박근혜 정부에서만 제기된 것은 아니었다. 노무현 정부 시절에도 언론들은 정부의 오보 대응 방식에 대해 비판이 높았다. 정부가 언론의 비판적 보도를 ‘문제 보도’로 규정하고 해명자료 배포와 언론중재 신청에 적극적이었던 문제를 꼬집은 2004년 10월 8일자 동아일보 기사를 비롯해 다수의 언론이 정부의 언론대응 문제와 충돌했다.

정부부처의 해명성 자료가 해마다 눈에 띄게 증가했다는 지적들은 정책 홍보에 정확성을 기하고, 필요 사안에 대응하기 위한 목적으로만 해명자료를 활용하는지 충분히 의구심을 품게 하는 대목이다. 하지만 해명자료의 수가 감소할수록 그 내용이 질적으로도 향상될 것이라고 예단할

수 없듯이 해명자료 양적 증가가 내용의 질적 저하와 관계가 있는지 역시 쉽게 단언할 수 없다. 따라서 실제 배포되고 있는 해명자료의 실증적 분석을 통해 해명자료 활용 실태를 확인해야 한다. 또한 잘못된 정보의 확산을 방지하고자 하는 해명자료 본래의 활용 목적에 부합되게 활용되고 있는지를 확인하고 합당한 정부의 해명을 언론이 반영하고 있는가를 검토하는 작업은 정부와 정책 홍보 방식에 문제가 없는지, 오랫동안 꾸준히 행해졌던 정부의 해명 활동이 정확하고 효율적이었는지를 확인하는 기회가 될 것이다. 이는 정부와 언론, 정부와 국민 간의 소통에 이상이 없는지를 확인하는 의미가 있다.

이 연구는 해명자료 배포를 필두로 한 정부의 언론 대응과 해명활동이 다수의 사회 구성원과 관련되어 있는 영향력 있는 업무임에도 불구하고 정부해명에 관한 연구가 부족했다는 점에서 착안하였다. 특히 지금까지의 연구는 정부가 새로운 정책을 알리는 목적으로 언론사에 배포하는 보도자료에 관한 연구는 많았으나, 반대로 언론사의 비판에 정부가 어떠한 반응을 보였는지 ‘해명자료’ 자체를 대상으로 한 연구는 많지 않았다는 점에 주목하였다.

이 연구에서는 정부가 언론 대응을 위해 생산하는 해명자료의 특징을 확인하고자 한다. 다매체 시대에 매일 셀 수 없이 쏟아지는 언론보도 중 정부는 어떤 언론의 보도를 대상으로 해명자료를 내고 있으며 언론 안팎의 특정 요인에 따라 정부의 해명주장과 근거 제기 방식은 어떻게 달라지는지를 살펴보고자 하였다. 그리고 이렇게 작성된 해명자료가 배포된 이후 언론에 의해 수용되어 그 의견이 반영되고 있는지 해명자료의 유용성을 확인하고자 했다.

연구의 결과를 바탕으로 홍보·커뮤니케이션 수단으로 정부의 해명자료 활용 실태와 의미를 설명하고 향후 정부가 발표하는 보도해명자료의 가

치를 높이는데 공헌하고자 한다. 해명자료를 둘러싼 일련의 비판들이 해명자료 자체의 문제에서 비롯된 것인지 특정 부처나 정권의 문제인지 혹은 언론 등의 기타 문제에 의한 것인지 단서를 제공하는 한편 향후 정부 해명의 수용도를 높이는 방안을 마련하는 데 도움이 되는 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

제 2 절 연구의 대상 및 방법

연구에 앞서 해명자료에 관한 기본적인 이론적 배경과 기존의 연구들을 살펴본다. 해명자료란 어떤 것이며 정부에 있어서 해명자료의 역할과 의미는 무엇인지, 정부별로 활용방식이 달랐는지를 비교하여 볼 것이다. 정부가 해명자료 작성 시 영향을 받을만한 언론의 요인들을 찾아보기 위하여 우선 기존의 연구들을 검토해 볼 것이다.

연구대상이 되는 해명자료의 생산 주체로는 정부조직법에 따라 국무위원이 장관인 중앙부처를 포함하였으며 이중 국민안전처 등의 ‘처(處)’는 제외하였다. 정치성향에 따라 정부가 주목하는 언론 보도에 차이가 있는지, 이때 해명자료의 내용과 작성 방식은 어떠한지 비교하고자 이념적 성향이 달랐으나 언론대응을 강조한 점은 동일했던 노무현 정부와 박근혜 정부를 비교하고자 한다.

특히 이 연구에서는 해명자료 뿐만 아니라 해명자료가 언급한 특정 언론사의 해당 보도 원문을 연구대상에 포함하여 해명자료와 연결해 연구하고자 하며 매체적 특성, 보도 이슈와 논조에 따라 해명자료 작성에 영향이 있는지도 확인하였다. 또한 반대로 해명자료가 언론의 보도를 수정한 사례가 있는지, 혹은 언론이 해명자료에 재반박한 사례가 있는지를 확인하여 해명자료가 효용성이 있는지 실태를 확인해보고자 한다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제 1 절 해명자료 개요

1. 해명자료의 개념과 기능

본격적인 논의에 앞서 해명자료의 개념과 정부의 정책홍보 활동에서 해명자료가 차지하는 위치와 기능에 대해 확인해보고자 한다. 해명자료는 언론의 보도, 특히 비판적 보도에 대한 공식적인 설명과 반박을 위해 배포되는 보도자료의 일종이다. ‘언론보도해명’, ‘해명보도자료(보도해명자료)’ 또는 ‘참고자료’, ‘설명자료’라는 명칭으로 주로 배포되며 해명의 대상이 되는 언론보도 내용이나 배포기관의 주장 등이 명시되어 있다. 일차적 배포대상이 언론이고 발표 및 게시방식 등에 있어서 ‘보도자료’와 공통점이 많지만 해명자료는 새로운 정보를 알리기 위한 목적보다는 기존의 잘못된 정보를 수정하려는 오보대응 목적에서 배포된다는 차이가 있다.

해명자료의 내용은 일반적으로 <그림 1>과 같이 해명자료 배포일, 담당부서 및 담당자명, 해명의 대상이 되는 언론보도에 관한 정보, 언론의 보도 중 해명이 필요한 내용의 요약, 그리고 정부의 해명 의견과 근거로 구성되어 있다. 이러한 구성은 부처마다 조금씩 다르나 배치 순서나 언론 보도에 대한 요약 방식 등에만 차이가 있을 뿐 언론에 관한 정보와 정부의 입장을 서술하는 전체적인 구조는 변하지 않는다. 이러한 형식은 정부별로도 크게 변화하지 않았다.

보도해명자료		기획재정부	
보도일시	2016. 3. 15.(화) 배포시	배포일시	2016. 3. 15.(화)
담당과장		담당자	

제목: 3.16일(수) 국민일보(가판), 「무게 잣대로는 수출 회복세」 유일호 무게감 잃은 발언 왜, 보도 관련

< 언론 보도내용 >

☐ 3.16일(수) 국민일보(가판)는 정부가 언급한 2월 수출 증가세는 부정확한 중량기준' 자료로 낙관론을 펼치는 것이라고 보도

* 중량기준은 무게가 많이 나가는 선박에 의해 크게 좌우되고, 무게가 나가지 않는 소프트웨어나 바이오기술 수출 등 때문에 착시효과 발생

< 정부 입장 >

☐ 무게 잣대로 수출 회복세를 판단하는 것이 바람직하지 않다는 위 보도는 사실과 다름을 알려드립니다.

① 금액기준 수출은 유가 등 가격요인에 의해 크게 좌우되기 때문에 국민경제에 미치는 실질적 영향을 파악하기 위해서는 무게 등 물량기준으로 수출효율을 파악하는 것이 타당합니다.

<그림 1> 해명자료 구성

정부의 오보 대응 방식에는 정부담당자가 해당 언론사에 개별적으로 수정을 요청하거나 해명자료를 배포하는 방식, 언론사에 직접 반론 또는 정정보도를 요청하는 방법, 그리고 언론중재위원회에 조정·중재신청을 하는 방법과 소(訴)를 제기하는 방법 등이 있다(유동훈, 2004; 문화체육관광부, 2014).

언론중재와 소송 제기는 정부가 언론보도로 입은 피해를 법적·제도적으로 보장된 수단을 통해 구제받고자 하는 적극적이고 강력한 대응방식인 반면, 부처 홈페이지를 통해 혹은 언론사에 직접적으로 해명자료를

배포하고, 반론·정정보도를 요청하는 것은 행정적 수단을 통해 소극적인 반론권을 행사하는 것이다. 이러한 행정적 차원의 반론권 중 해명자료는 법적·제도적 노력 없이 비교적 간편하고 신속하게 행사할 수 있고 언론사나 기자 개인에게 개인적으로 요청하는 방식보다 공식적이고 대외적으로 대처할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 법적 대응에 비해 언론이 이를 수용해야 할 강제력이 낮아 정부 입장에선 구제력이 강하다고 볼 수 없고 정부부처가 일방적으로 사용함으로써 내용의 사실여부에 대한 검증이 어렵다는 단점이 있다(박정현, 2006).

해명자료 배포는 다른 언론 대응방식에 비해서는 비교적 일선 공무원 차원에서 빠르고 쉽게 사용될 수 있고 특히 중앙정부에서는 홍보팀을 통해 일상적이지만 공식적으로 대응할 수 있는 방식이다. 하지만 일방적인 정부의 주장을 내세우고 실제 해명의 수용보다는 ‘언론에 대응을 했다’는 해명자료 ‘배포’ 자체에 역점을 둔 실적 쌓기, 책임전가의 용도로만 사용되고 있다면 해명자료는 본래의 목적과 가치를 달성하고 있다고 보기 어렵다.

이 연구에서는 이러한 해명자료의 특성을 참고하고, 그 중 사실여부에 대한 검증이 어렵다는 지적에 주목해 실제 언론보도의 분석까지 겸하여 해명자료가 정부의 일방적 주장을 전달하는 방식으로 남용되는 부분은 없는지 확인하고자 한다.

2. 역대 정부의 해명자료 활용

해명자료가 표면적으로 공개된 시기는 그리 오래 되지 않았다. 지금처럼 ‘해명자료’의 형식으로 홈페이지를 통해 누구에게나 접근할 수 있게 되기 전까지는 주로 일부 언론을 거쳐 배포되었다. 문민정부 기간인

1995년에 서울신문의 지면 일부에 ‘정부시책 이렇습니다’¹⁾란을 통해 정부의 해명자료가 기사나 언론사에 전달된 공개된 기록이 있지만 이러한 해명자료 게시는 몇 개월 후 중단 되었고, 이 또한 언론을 통해 해명이 반영된 것만 확인할 수 있을 뿐 해명자료의 원본은 일반 국민은 쉽게 볼 수 없다.

박근혜 정부의 18개 중앙 부처의 홈페이지에서 해명자료 게시판에 처음 자료가 올라온 시기를 게시일을 기준으로 확인해보면, 통일부가 1997년 1월 15일로 부처 중 가장 최초로 해명자료를 게시한 것으로 확인된다. 정부가 새로 출범하고 정부조직이 개편되거나 홈페이지가 수정되어 해명자료가 수정·삭제되었을 가능성이 있지만 추이만 보자면 과거부터 조직의 기능과 역할, 업무연속성이 비교적 꾸준히 유지된 통일부, 산업통

<표 1> 박근혜 정부 18개 중앙부처 홈페이지 상의 해명자료 최초 게시일

부처명	최초게시일	부처명	최초게시일
통일부	1997.01.15.	행정자치부	2008.03.01.
산업통상자원부	1997.04.10.	농림축산식품부	2008.03.19
기획재정부	1999.05.14.	여성가족부	2008.06.05.
외교부	2001.08.17.	고용노동부	2009.01.05.
보건복지부	2001.08.21.	국방부	2009.11.12.
환경부	2003.04.25.	교육부	2012.01.03.
법무부	2003.04.30.	미래창조과학부	2013.04.07.
국토교통부	2003.08.11.	해양수산부	2013.04.11.
문화체육관광부	2007.01.22.	국민안전처	2014.11.18.

1) 서울신문은 1995년 2월 21일자 지면에 잘못된 언론보도 또는 국민들에게 잘못 알려져 있는 정부시책에 대해 해당부처의 해명과 시책내용을 소개하는 란을 마련하였다고 밝혔다(박정현, 2006)

상자원부, 기획재정부 등의 해명자료 최초게시일이 다른 부처에 비해 이른 것을 확인할 수 있다.

참여정부 출범 후 오보에 대한 대응이 강조되었고 언론대응을 담당하던 국정홍보처는 정부 각 부처에 소관분야 언론보도를 5가지(공정, 단순, 건전 비판, 악의적 비판, 오보)로 분류하여 보고받았다. 오보대응은 해명자료 배포, 언론사에 대한 정정 및 반론 보도 요청, 언론중재위 중재신청, 소 제기 등 행정적·법적 절차를 통해 이루어졌다(한국방송학회, 2007). 노무현 정부 33개 부·처·청에서 월평균 52건의 문제보도에 대응하였으며 이는 과거와는 달리 상당히 적극적인 대응이라고 당시 국정홍보처 과장은 밝혔다(유동훈, 2004).

특히 2007년에는 정책기사 점검시스템의 대국민 공개시스템이 마련되었으며 부적절한 보도의 요지, 부처 의견, 대응방법 및 결과가 <국정브리핑>의 ‘그건 이렇습니다’ 메뉴에 게시되었다(한국방송학회, 2007).

노무현 정부의 ‘그건 이렇습니다’에 실린 해명·반박보도의 내용을 분석한 박정현(2006)의 연구에 따르면 ① 보도해명은 주로 일방통행식으로 이루어지고, ② 정부 부처의 해명은 조간신문에 영향력 있는 통신사와 석간에 집중되어 다른 신문의 보도 형태에 적지 않은 영향을 끼쳤으며, ③ 보도해명 방식이 스트레이트, 박스, 컬러 등 여러 방식을 빌어 다양하게 이루어지고 있는 점, ④ 사설, 독자투고, 심지어 광고까지 대상으로 하여 무차별적으로 해명 또는 반박하며, ⑤ 해명 대상 언론이 국내외를 가리지 않고, 정부 부처가 아닌 기관이 해명 주체로 적극적으로 동참하고, ⑥ 정부와 언론간 뿐만 아니라 국가기관 간에도 해명자료를 통해 의견 공방이 발생하는 것으로 연구대상이 된 해명자료의 특성을 정리하였다(박정현, 2006).

참여정부의 국정홍보처는 이명박 정부 출범 후 정부조직법 개정에 따

라 문화체육관광부와 통합됐으며 현 박근혜 정부의 보도자료 관련 업무는 문화체육관광부의 국민소통실에서 총괄하고 있다. 박근혜 정부의 해명자료 분석에 관한 연구는 없었으나 언론들의 보도 내용을 통해 몇 가지 특징을 알 수 있다. 17개 박근혜 정부 중앙부처의 보도 해명자료수를 조사한 서울신문의 2015년 3월 5일자 기사에 따르면 2013년 2월 25일부터 2015년 2월 25일까지 2년 간 총 2,669건의 해명자료가 배포되었다. 그러나 일부 언론은 정부의 해명이 언론의 오보를 바로잡는 용도로 사용되기보다 정책결정 과정에서 정보를 차단하거나 언론의 추가 취재를 막기 위해 배포되고 있다고 지적하고 있다.²⁾ 하지만 박근혜 정부의 해명자료가 해명다운 해명 역할을 하지 못한다는 이러한 입장은 해명을 받아들이는 언론차원의 주장으로, 객관성을 입증할만한 분석이 필요하다. 또한 해명자료를 둘러싼 양측의 입장을 이해하기 위해서는 정부와 언론의 관계 맥락 하에서 해명자료뿐만 아니라 언론보도와 정정이 어떤 문제가 있는지도 병행하여 확인해야 할 것이다.

제 2 절 정부-언론 관계와 해명자료

1. 정부와 언론의 관계

행정 환경에서 정부와 언론은 상호 중요한 위치를 점하고 있다. 언론의 입장에서 정부는 뉴스가치가 높은 정보를 대량 제공하는 중요 취재원이며 정부 입장에서 언론은 정책과정에 참여하는 비공식참여자로서, 상

2) 최병호, “보도해명 늘수록 정책은 오락가락”, 뉴스토마토, 2014년 01월 28일자, <http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=438952>

정철운, “해명자료 내면 점수 준다? 황당한 정부업무 평가, 미디어오늘, 2015년 9월 11일자, <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=125006>

호 어떠한 관계를 형성하느냐에 따라 정책이 순기능적으로, 혹은 역기능적으로 작용할 수 있다(박치성·남기범·오재록, 2012). 즉, 언론은 정부를 통해 최대한 구체적이고 많은 정보를 얻어내고자 할 것이며 정부는 자신들의 정책이 최대한 긍정적으로 반영되고, 국민들에게 받아들여질 수 있도록 언론을 이용하고자 한다. 정부와 언론의 관계가 쌍방향적인가 일방적인가, 혹은 대립적인가 우호적인가는 정부가 정보를 제공하는 방식과 범위, 언론의 보도 내용, 해명을 하고 받아들이는 과정에 영향을 주고받으며 언론과 정부의 관계는 상호에 대한 기본적인 역할 인식 하에서 정권 변화에 따른 언론정책에 따라 달라진다.

서영남·박종민(2008)은 문민, 국민, 참여정부의 언론 중재 제도 현황을 통해서 정부와 언론간의 관계를 살펴보았다. 문민정부 이후 민주주의가 발전하면서 언론은 강력한 정부의 힘을 견제하는 수준에서 또 하나의 사회 권력으로 대등한 위치로 성장하였다. 이에 따라 둘은 갈등적인 관계로 발전하고 있으며 정부 대(對) 언론이라기보다 각 행정부처 대 각 언론사 별 그리고 각 사안 별로 세분화, 분권화된 관계로 이행되는 경향을 보인다(서영남·박종민, 2008). 이를 통해 언론의 보도와 해명자료의 관계도 특정 이슈에 따라, 정부 부처와 개별 언론사에 따라서도 달라질 수 있는 여지가 있음을 알 수 있다.

정부가 펼친 언론정책에 따라서도 둘의 관계와 언론의 보도태도가 달라지는 것으로 나타났다. 노무현 정부는 ‘언론과의 건전한 긴장관계’를 공표하고 권언유착 단절을 최우선 과제로 삼았다. 이를 위해 가판제도를 폐지하고 취재지원 선진화방안 등 차별화된 언론정책을 구사했다(정진석, 2008). 이러한 참여정부의 언론 정책은 언론보도 행태에 상당한 영향을 미친 것으로 나타났다. 조선일보 등 정부와 불편한 관계에 있는 신문이 국가 주요 기관과 관련된 기사를 작성하게 하는 빈도를 줄게 만들고

정부에 비판적인 기사를 증가시켰으며 기자의 의견 등을 덧붙인 차별적인 기사를 더 많이 쓰도록 유도하였다. 반대로 정부와 우호적 관계의 언론사에서는 국가기관과 관련된 기사 빈도를 증가시키고 긍정적인 기사가 증가하였다(송의호·이상식, 2009). 참여정부는 또한 ‘대언론 홍보 업무 기준’의 ‘언론보도에 대한 대응’을 통해 사실과 다른 보도에 대해서는 해명 자료를 배포하고, 언론중재를 신청하거나 손해배상을 청구하는 등 행정적·법적 절차로 대응할 것을 각 정부부처에 제시한 바 있다(서영남·박종민, 2008). 반면 이명박 정부는 전 정부의 언론정책을 부정하면서 언론 친화적인 언론정책을 표방하였으며 노무현 정부 이전의 언론정책으로 복귀하고자 노력했다.

이와 같이 시대별로, 정권별로 정부와 언론의 관계는 변화하였고, 언론의 정부에 대한 보도 태도와 정부의 언론에 대한 대응 방식은 달라졌다. 해명자료 또한 이러한 맥락에서 정권별로 활용에 차이가 있었을 것을 예상할 수 있다. 따라서 한 개 정부의 해명자료 활용 실태를 보는 것 보다는 두 개 이상 정부의 해명자료 실태를 연구하여, 각 정부와 언론과의 관계, 상호에 대한 태도에 따라 어떤 차이가 발생하는지를 본다면, 특정 정부만의 문제 인지, 언론의 일반적인 문제인지 정책적 제언을 보는데 도움이 될 것이다.

2. 오보 인식과 해명자료

해명자료는 정부가 언론의 잘못된 보도를 수정하기 위한 대응의 하나로써 만들어진다. 하지만 잘못된 보도란 무엇이며 어디까지를 오보로 봐야 하느냐에 대해서는 당사자마다 판단이 엇갈릴 수 있다(우병동, 1996; 김영욱·신호창·임유진, 2007). 특히 해명자료를 두고 정부의 홍보 담당자

와 언론인 간의 인식 차이는 해명자료의 생산과 반영에 밀접한 관련이 있다.

정부 홍보담당자와 언론인을 대상으로 설문조사를 하여 상호인식을 비교한 연구에 따르면 언론인들은 스스로에 대해 객관성 있는 보도를 하고 있다고 판단하는 반면, 정부 홍보담당자들은 정책에 대한 객관적 보도가 잘 이루어지지 않고 있다고 정반대로 판단하고 있는 것으로 나타났다(황상재·정연구·박성순·홍석민, 2012). 기본적으로 언론은 자신들의 보도에 대해 오보가 적다고 인식하는 반면, 정부는 객관성이 결여된 편파적인 보도가 일반적이라고 생각하는 등 상호간의 인식 차이가 존재한다. 이 때문에 정부 입장에서는 객관적이지 못한 보도에 대해 해명자료나 정정 보도 요청을 통해 지적하게 되고, 언론의 입장에서는 이러한 정부의 요구를 수용하기 힘든 부당한 것으로 인식하게 된다.

김영욱·신호창·임유진(2007)의 연구에 따르면 정부 홍보담당자의 입장에서는 오보 개념을 확대 해석하는 경우가 많은 반면에 언론은 오보 개념의 범위를 축소하고 주관적 해석 차이의 가능성에 관대한 경향이 있다. 따라서 오보에 대한 양측의 인식차이에 관한 기존의 연구를 확인하는 것은 정부의 입장에서는 해명자료를 어떤 프레임으로 구성하고 있을지를 예상하고, 정부-언론 간 인식 차이에 따라 해명 자료를 작성하고 받아들이는 것에도 차이가 있을 것이란 가설을 세우는데 아이디어를 제공한다.

오보의 개념에 대해서는 그 해석과 분류가 다양하지만, 대체로 사실적 기술이 잘못된 ‘객관적 오보(objective error)’와 전체적 맥락상의 의미의 생략이나 과장, 오해와 같은 ‘주관적 오보(subjective error)’로 나뉜다(김영욱·신호창·임유진, 2007). 객관적 오보가 실수로 잘못 보도된 것이라면 주관적 오보는 어느 정도 고의성이 개입되어 보도된 것이라고도 볼 수

있다.

김영옥·신호창·임유진(2007)은 언론관계자 대부분은 사실과 명백히 다른 객관적 오보만을 오보로 인지하는 반면, 정부관계자들은 객관적 사실 뿐만 아니라 정부가 제시한 보도자료나 정보 등에 언론사의 이데올로기가 개입되어 의도적으로 왜곡, 확대 재생산 되는 것 또한 오보로 정의하였다.

이처럼 언론과 정부 간에 오보 개념에 대한 불일치는 오보 대응으로도 이어져 언론과 정부 모두 객관적 오보에 대해서는 쉽게 합의하나, 주관적 오보에 대해서는 합의에 어려움이 있는 것으로 나타났다(임유진·김영옥, 2011). 정부가 언론보다 오보의 범위를 더 포괄적으로 이해하고 있다면 해명자료의 대상이 되는 언론보도를 이해할 때 역시 주관적 오보까지도 해명자료 거리로 포함할 것임을 예상할 수 있다. 반대로 언론은 이러한 정부의 해명자료가 오보가 아닌 것까지 지적한다고 생각하고 정정하지 않을 가능성이 높다.

또한 오보에 대한 인식은 정부 홍보담당자들의 이념성향 인식과, 언론관계로부터도 영향을 받는 것으로 나타났다(박용열, 2013; 임유진·김영옥, 2011). 특히 노무현-이명박 두 정부의 홍보담당자들의 정부-언론 관계에 대한 인식이 오보에 대한 전반적인 인식에 영향을 미치는 지를 연구한 임유진·김영옥(2011)의 연구에서, 노무현 정부의 언론홍보담당자들은 언론과 공적 관계를 선호하는 반면 이명박 정부의 담당자들은 언론과 협력적·이상적 관계를 선호하는 것으로 나타났다. 이는 오보 인식에도 영향을 미쳐 노무현 정부 홍보담당자들의 언론과 취재원(정부)과의 관계 인식은 취재상의 부분적 오류에도 엄격한 태도를 갖게 하는 등 엄격한 오보 개념 인식을 가진 반면, 이명박 정부 홍보담당자들은 협력적으로 둘 사이의 관계를 인식하여 취재상 부분적 오류나 추측 보도에도 관대한

태도를 갖는데 유의미한 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다.

이와 같은 연구들을 토대로 언론 관계 인식과 오보에 대한 개념에 따라 ‘오보’로 인식하고 작성되는 해명자료의 활용에도 차이가 있을 것이며, 정부별로도 차이가 있을 수 있음을 추정할 수 있다. 박근혜 정부 역시 언론과 정부의 관계 인식에 따라 정부가 오보로 인정하는 범위가 달라지고, 해명자료의 내용의 범위 또한 달라질 것임을 예상할 수 있으나 이번 연구에서는 언론 관계 인식과 오보의 인식이 연구 주제는 아니기 때문에 정부의 오보 인식 범위를 해명자료가 정부의 정치적 성향과 대척점에 있는 언론의 보도에 대해 더 활발하게 생산되는지를 확인하여 간접적으로 추정해보기만 할 것이다.

언론과 정부, 기업 간의 오보 개념과 상호관계에 대한 인식에 따라 오보 개념 인식이 어떻게 달라지는 지를 확인 김영욱·임유진(2008)의 또 다른 연구에서도 집단 별로 오보에 대한 인식에 뚜렷한 차이가 발견되었다. 특히 정부 홍보담당자들은 사실과 명백히 다른 보도뿐 아니라 언론의 의도적 해석으로 인해 왜곡 보도된 것까지도 오보로 높게 인식하고 있어 집단 간 오보 인식과 차이가 있었다. 더구나 언론은 의도적인 왜곡이나 해석이 많지 않고, 이런 이슈는 오보와 관련이 없다는 입장을 가진 반면, 정부와 기업은 사실의 부정확한 기술보다도 의도적 왜곡이나 해석이 오보 문제의 핵심 쟁점이라고 인식하고 있어, 오보에 대한 판단과 대응에 있어 갈등이 발생할 수 있는 여지가 있음을 확인하였다.

앞선 연구들을 통해 정부와 언론 간에 오보에 대한 불안정하고 불균형한 인식의 불일치가 존재하고, 이에서 비롯된 해명자료 또한 필연적으로 내용의 해석과 수용 가능성에 있어 정부 홍보담당자들과 언론 사이에 차이와 갈등이 발생할 수밖에 없다는 것을 알 수 있다. 정부가 해명자료를 남발하여 정부 비판에 무차별적으로 대응하고 있다는 일련의 언론 보도

들은 정부-언론 간 오보 판단의 인식 차이에서 비롯된 것임을 예측할 수 있다.

이 연구에서는 주체에 따라 오보의 개념에 대한 혼란이 존재하고 해명 자료를 ‘오보대응’이라는 관점에 한정할 경우 일방의 가치판단이 개입될 수 있기 때문에 되도록 ‘오보’ 단어사용에 신중을 기하고 해명자료 배포를 ‘언론대응’ 활동으로 포괄적으로 보고자하였다.

제 3 절 해명자료에 관한 기존 연구

해명자료만을 연구의 대상으로 분석한 연구는 많지 않았다. 정부가 발표하는 보도자료와 언론보도의 상관관계에 대해서는 보도자료의 기사화 연구를 중심으로 비교적 활발히 연구되는 반면(오창우, 2000; 서병호·김춘식, 2001; 임현수·이준웅, 2011) 언론보도와 정부가 발표하는 해명자료와의 반영 관계에 관한 연구는 언론보도에 대한 정부의 반론권 행사 관련 연구 중 행정적 대응 사례의 일부로 조금 언급되는 수준에 그쳤다(박정현, 2006).

그나마 정부 해명자료만을 연구대상으로 한 1건의 연구는 대형 국책사업이었던 이명박 정부의 4대강 정책 사례를 중심으로 정부가 언론 대응에 사용한 메시지 전략을 국토해양부의 해명자료를 분석하여 규명한 전형준·김학림(2013)의 연구였다. 이 연구에서는 해명자료가 담고 있는 해명의 수위·특징, 언론의 비판에 대해 수용하는지 여부, 어떠한 근거자료를 제시하고 있는지 등 본 연구의 연구문제와 유사한 논의를 수행하였다. 그러나 4대강 사업이라는 하나의 정책 사례만을 대상으로 내용분석을 하여 국토해양부 외 타 정부부처의 해명자료에 대한 실태는 확인할 수 없다.

이 외에는 주로 위기 커뮤니케이션 연구를 중심으로 이슈 대응과 수용에 대해 해명자료를 대상으로 분석한 연구를 확인할 수 있었다. 식품의약품안전처의 파라벤 치약 사건 대응에 있어서, 정부가 전달한 메시지 특성과 언론의 보도 내용을 분석한 이미나, 홍주현(2015) 연구에서는 정부가 전달한 메시지의 특성을 확인하기 위해 식약처의 해명자료 4건과 식약처담당자의 해명인터뷰를 이용하였다. 파라벤 치약 이슈 전개시기를 4단계로 나누어 시기별로 해명자료의 프레임을 분석한 결과, 1단계 시기에는 해명자료를 통해 단순 파라벤 함량 잘못 기재로 인한 오류로 사건을 축소하고 안전을 강조한 프레임이 나타났다. 치약 논란이 확대된 2단계에는 전반적인 안전성 논란에 대한 설명을 제시하고, 일부 언론에 대한 반박으로 국내외 파라벤류 기준 비교 자료를 첨부하는 등 안전성을 강조하는 프레임이 나타났다. 마지막 4단계 시기에는 파라벤 치약 관련 추가 해명은 하지 않았지만 발암 의심 물질이 어린이 치약에서 발견되었다는 언론의 보도에 대해 해명자료를 배포하여 일부 의견을 수렴하였다.

식약처 해명자료는 ‘안전성’을 강조하는 프레임을 주로 쓰고 국내외 파라벤류 기준치를 비교한 표를 제시하는 등 주장의 근거를 강화시키는 공통점이 발견된다. 그러나 식약처 자료는 과학적 검증 결과만을 제시하고 그 수치가 의미하는 바에 대한 충분한 설명이 없었다고 연구자들은 분석하였다(이미나·홍주현, 2015). 단순히 근거자료를 제시하는 것이 중요한 것이 아닌, 근거자료에 대한 설명도 포함이 되어야 해명의 전달력과 수용성이 높아질 수 있다는 지적이다.

박춘우(2015)의 연구에서는 구제역 사건에서 정부가 ‘부인’, ‘책임회피’, ‘개선행위’ 전략 등 방어적인 전략과 수용적인 전략을 동시에 사용한 반면 천안함 사건에서는 ‘사건에 대한 공격성 축소’ 전략만 구사하였음을 밝혔으며 농수산식품부는 수용전략과 방어전략을, 국방부는 다소 공격적

인 전략을 사용했음을 확인하였다. 이러한 이미지 회복 전략이 각 일간지에 어떻게 반영되었는지 확인해보니, 정부기관의 이미지 회복 전략 사용 빈도가 낮을수록 언론 반영률이 낮고, 언론 자체의 프레임에 의한 기사가 많은 것을 확인하였다. 또한 언론이 정부가 제공한 커뮤니케이션 전략을 그대로 수용하느냐의 여부를 확인하였을 때 정부가 의도한 것과 다른 프레임과 관점을 제시하는 경우가 많았으며 정부기관은 위기를 관리하기 위한 효과적이고 체계적인 이미지 회복 전략을 펼치기보다 단발적으로 위기로부터 벗어나려고 하거나 책임소재를 외부화 하는 등 무책임한 자세로 상황에 대처해갔음을 밝혔다.

이 연구는 보도자료를 중심으로 언론대응 추이를 분석한 연구로 정부 해명자료가 언론에 어떻게 반영되는가에 관한 연구는 아니다. 하지만 부처별로 위기에 대응하는 메시지 전략이 다르게 나타난다는 점, 사건의 종류와 전개에 따라 다른 메시지 전략을 사용하고 있다는 점에서 해명자료 역시 이러한 상황을 반영할 수 있다는 시사점을 던져준다.

제 4 절 언론의 해명자료 반영

이 연구에서는 해명자료와 함께 언론의 보도와 언론의 해명자료 반영을 함께 분석하기 때문에 기본적인 우리나라 언론에 대한 문제점을 살펴봄으로써 해명자료가 생성되고 반영되는 배경과 이해를 돕고자 한다.

객관성, 공정성 부족, 정치적 편향성 등의 문제는 우리나라 저널리즘의 문제로 빈번하게 지적되는 부분이다. 한국언론진흥재단이 발행하는 「신문과 방송」의 2006년 11월호에서는 ‘불량기사’를 특집으로 우리나라 언론의 객관성 부족 문제를 다룬 바 있다. 우리 언론은 과욕이 앞서 사실 확인 없이, 언론의 문제에 의해 오보가 발생하더라도 사과에는 소극적이

며, 기사 제목에는 자극적이고 사건을 과장하는 표현이 즐겨 사용되는 등 선정주의 문제가 작용하고 있다(윤영태, 2006).

사실(fact) 확인에 대한 소홀은 다른 언론사의 보도를 그대로 이어 받으면서도 출처를 밝히지 않고, 추가적인 취재나 사실 확인에 소홀한 우리의 언론 환경 하에서 ‘오보 베껴쓰기’로 이어지며, 비단 한 언론사의 오보 해프닝으로만 끝나지 않는다(정대필, 2006). 한 언론사가 ‘탐승객 전원이 구조’되었다고 보도하자 다른 언론사에서 이에 대한 사실 확인 없이 그대로 받아 오보를 확산시켰던 2014년도의 세월호 사건이 대표적이다.

하지만 이러한 오보에 대해 언론은 무엇이 문제인지, 오보의 본질에 대한 진지한 자성과 재발 방지를 위한 노력은 부족하다. 한국언론진흥재단이 실시한 ‘2013 언론인의식조사’에 따르면, 언론인들은 오보의 발생 원인에 대해 ‘사실의 미확인 또는 불충분한 취재’를 이유로 든 비율이 60%로 가장 높았으며 그 다음이 ‘기자의 부주의’로 18.5%였다. 같은 조사에서 최근 1년 간 오보로 인해 정정 기사를 쓴 경험을 묻는 질문에서는 12.8%의 기자만이 정정 기사를 쓴 경험이 있다고 대답했다. 즉, 기자에 의해 오보가 발생한다고 스스로 말하면서도 이를 정정하는 데는 소홀하다는 것이다. 같은 기관의 ‘2014 언론수용자의식조사’에서 독자들의 47.9%가 ‘신문사들은 오보가 많다’고 동의했으며, 반면 미디어의 잘못을 인정하는 정정보도가 부족하다는 지적에 대해서는 63.1%가 ‘그렇다’고 답하여 언론이 오보 발생에 비해 이를 정정하려는 노력이 부족하다고 인식하고 있었다.

실제로 한국과 미국 일간신문의 정정보도 기사를 비교한 임양준(2007)의 연구에 따르면 한국 일간지의 정정보도 전체 기사 건수는 미국 일간지보다 절반정도가 적어 정정보도 기사비율이 매우 낮은 것으로 나타났

다. 오보의 발생 원인으로는 한국일간지는 기자의 확인 소홀로 인한 원인이 가장 주된 원인인 반면 미국 일간지는 기자나 편집자의 단순실수가 근본적인 원인으로 나타났다. 또한 오보의 유형을 보면 한국은 미국에 비해 기자가 취재내용을 자의적으로 해석하여 발생하는 사실관계 오류가 두드러지게 높아, 자의적으로 기사내용을 왜곡하여 보도할 수 있는 문제 발생 가능성이 높은 것으로 밝혀졌다(임양준, 2007).

정대필(2006)은 2006년 강석주 북한 외무성 관리의 발언을 잘못 보도한 대규모 오보 사건에서, 사과인지 해명인지 모호하게 기술하거나 사과는 하되 기자 개인차원으로 기술하여 신문사의 책임은 회피한 경우, 언론사의 사과가 전혀 없었던 경우가 많았다고 언론사의 오보에 대한 대응을 분석했다. 오보에 대한 두려움 보다는 낙중에 대한 두려움이 더 큰 우리 언론은, 자신들만 물먹을 수는 없다는 관행이 뿌리 깊게 자리 잡고 있어 저널리즘의 기본적인 사실 확인조차 무시되고 ‘아니면 말고’ 식의 폭로 저널리즘, 남이 쓰면 받아쓰는 따라하기식 보도행태 등 무책임한 저널리즘이 나타난다는 것이다(정대필, 2006).

우리나라 저널리즘의 또 다른 문제 중 하나는 ‘사실타당성’과 ‘공정성’을 무시하고 이용자의 이해를 특정방향으로 몰고 가는 경향성에 있다고 학자들은 지적해왔다(이준웅, 2010; 김연중, 1994). 경향적인 기사들의 특징을 보면 일부 사실만을 선택적으로 제시하거나 윤색적인 표현을 사용하고, 한 가지 가치만을 기본 전체로 삼고 다른 가치를 무시한 채 사실관계를 기술하는 등 사실과 의견을 구분하는 문제가 경향성으로 이어진다(이준웅, 2010).

우루과이라운드 보도를 중심으로 언론의 보도경향과 태도를 연구한 김연중(1994)은 언론이 기사구성 시 일부 정보원이나 집단에 편중되어 심한 불균형을 보여주고 있으며, 갈등을 강조하거나 동정심을 유발하는 표

현을 쓰는 등 선정적인 보도성향을 보여주었다고 분석하였다. 이러한 경향성은 이념적 성향과 결합하여 내적인 다양성 결여와도 밀접하게 연결된다.

최현주(2010)는 한국 신문들의 보수와 진보 이념성 스펙트럼은 이슈에 따라 다차원적으로 구성된 개념이나, 신문들의 이슈에 대한 편향적인 성향이 다양한 관점의 제시에 부정적인 영향을 주고 있다고 보았다. 똑같은 현실에 대해서도 보수신문과 진보신문이 제시하는 현실에 간극이 크다보니 현실에 대해 정확하게 인식하는 것을 방해한다는 것이다. ‘경제민주화’ 이슈에 대해 언론이 어떤 이념적인 위치에서 얼마나 다양한 의견을 전달하는지를 분석한 윤영철·김경모·김지현(2015)의 연구에서도 매체마다 지향하는 이념적 방향이 비교적 뚜렷한 반면, 내적 다양성은 상대적으로 제한적이었다고 분석하였다.

이와 같이 오보가 생산되고 확산되는 한국 언론의 구조, 정파적으로 자신에 맞는 사실과 의견만을 취사선택한 결과 내적 다양성이 부족한 정파적 매체가 득세하는 한국의 저널리즘 환경은 문제로 지적되고 있다. 이러한 환경에서 언론에 의한 혹은 언론을 통해 잘못된 정보가 수정되지 않는다면 정확한 정보 하에서 올바른 정치적, 정책적 판단을 내리고 이견 조율과 합의로 이어지기 어렵게 된다. 이는 민주주의에 치명적인 영향을 미치는 문제로 이어질 가능성을 높이게 될 것이다.

제 3 장 연구문제 및 연구방법

제 1 절 연구문제

이 연구는 정부가 언론의 보도에 대응하여 해명자료를 작성하고 배포하는 방식을 달리하고 있는지, 해명자료 내용에 어떠한 언론의 특성들이 영향을 미치는지, 이렇게 만들어진 해명자료가 언론과 해명자료 각각의 요인에 따라 언론에 반영되어 정정되거나 재반박되는 비율이 달라지는지를 확인하고자 한다.

연구문제 1. 언론보도의 외부/내부요인에 따라 정부별로 해명자료 배포가 달라지는가?

연구문제 1에서는 각 정부가 해명이 필요하다고 판단하는 언론의 보도는 어떠한 특성을 가지고 있는지 분석하고 특히 노무현, 박근혜 정부로 나누어 정부에 따른 해명자료 작성 차이를 확인하였다. 앞서 정부-언론의 관계에 따라 언론의 보도태도가 달라지고, 오보를 받아들이는 정부의 태도도 달라진다는 선행연구에 따라, 해명자료의 대상이 되는 언론보도의 특성도 정부별로 차이가 있을 것으로 예상하여 이를 연구문제로 삼았다.

언론은 신문이나 방송 인터넷, 통신사 등 매체형태가 다양하고 보수, 중도, 진보와 같이 이념적 성향이 다르다. 이러한 언론이 가진 특성을 외부요인과 내부요인으로 구분하되 외부요인으로는 매체형태, 이념적 성향, 보도매체수, 배포방식을 넣었고, 내부요인으로는 보도주제, 보도논조, 뉴

스 가치, 국정과제 여부, 보도근거로 세분화하였다. 특히 외부요인에서는 정파적 성향이 강한 한국 언론매체 환경의 특성상 이념적 성향이 정권별로 차이가 있을 것으로 예상되며, 내부요인 중에서는 정부와 언론의 관계에 따라 보도태도가 달라진다는 선행연구에 따라 보도논조 요인이 정부별로 다를 것으로 예상된다.

연구문제 2. 언론보도 외부/내부요인에 따라 해명자료의 내용이 달라지는가?

- 2-1. 정부별로 해명자료의 내용은 어떤 차이가 있는가?
- 2-2. 언론보도 외부요인에 따라 해명논조와 근거가 달라지는가?
- 2-3. 언론보도 내부요인에 따라 해명논조와 근거가 달라지는가?

연구문제 2에서는 앞서 본 언론이 가진 외부적, 내부적(내용적) 특성이 정부가 작성하는 해명자료의 내용에도 영향을 미치는가를 살펴보고자 한다. 즉, 해명자료의 논조와 근거에 관련된 요인들을 언론보도의 외부/내부요인으로 나누어 분석한다. 이는 해명자료가 언론의 지적에 대한 정당한 혹은 적절한 대응으로 작성이 되는 것인지, 혹은 단순히 불편한 심기를 드러내기 위한 대응으로 편파적으로 작성되고 있는지를 규명하는 핵심 사안 분석에 필수적이다.

언론의 외부요인 중 보도매체에 따른 해명의 내용이 달라지는가는 정부가 전통적인 신문, 방송 매체와 최근의 인터넷 매체에 대해 해명을 달리하는지를 살펴보고자 하는 목적이며, 보도매체수는 정부가 한 언론사에 의한 단독 기사가 아닌 여러 언론사의 동시다발적인 보도에 대해 더 해명자료를 발표하고 내용을 달리하는지를 확인하여 해명자료 배포 실태를 볼 것이다.

특히 언론의 외부요인 중 이념적 성향 요인이 정부의 해명자료와 관련이 있는지, 내부요인 중 보도논조에 따라 해명자료 작성태도가 좌우되는지를 중점적으로 보고자 한다. 언론매체의 정치적 성향, 이데올로기에 따라 보도태도가 좌우된다는 기존의 연구들(윤영철, 1998; 김춘식·이영화, 2008)에 따라, 정부와 반대의 이념적 성향과 보도논조를 가진 언론의 보도에 대해 정부의 해명자료 내용이 달라질 것이라고 예상되며, 특히 언론과 대립각이 극심했던 노무현 정부에서 뚜렷한 차이가 있을 것으로 보았다. 만약 특정 이념적 성향을 가진 언론이 명확한 해명의 근거 없이 사실을 부인하는 해명자료를 배포하고 있다면 이는 해명자료가 편향적으로 사용되고 있다고 판단할 수 있다. 또한 언론 보도가 해당 정부의 국정과제에 관한 것인지에 대한 여부가 해명자료의 내용과 상관관계가 있는지 역시, 특정 정권의 정책지향에 따라 정부가 언론의 보도를 취사선택하여 비판하고 있는지, 더 민감하게 반응하고 있는지를 판단하는 자료로 사용하고자 연구문제로 삼았다.

연구문제 3. 언론보도 요인과 해명자료의 내용에 따라 해명 반영에 차이가 있는가?

3-1. 정부별로 해명자료 반영에 차이가 있는가?

3-2. 해명논조와 근거에 따라 언론의 해명 수용에 차이가 있는가?

3-3. 언론보도의 외부/내부요인이 해명 수용과 관련이 있는가?

마지막으로 연구문제 3에서는 정부의 해명자료를 접한 언론이 해명자료의 내용을 반영하는지 여부와 이때 해명자료 자체가 가진 논조와 근거가 영향을 미치는지를 확인하고자 하였다. 또한 언론 자체가 가진 외부/내부요인에 따라 해명을 반영하는 수준에도 차이가 있을 것을 가정하여

언론보도 요인도 해명 반영률과 반영방식과 관련이 있는지 확인하고자 하였다.

먼저 정부별로 해명자료 반영에 차이가 있는지를 보는 것은 정부와 언론의 관계에 따라 즉, 언론에 더 우호적인 정부의 자료를 언론이 더 반영하는지를 확인하기 위해 설정하였다. 다음으로는 해명자료 자체가 가진 논조와 근거 제시 방식에 따라 해명이 반영되는가를 확인하여, 어떠한 방식으로 해명자료를 구성할 경우 반영률을 높일 수 있는지 시사점을 제시하기 위해 보고자하며, 연구자는 해명의 논조가 사실자체를 확실하게 부인하면서도 해명의 근거가 명확한 경우 언론이 더 해명을 반영할 것이라고 예상하였다.

마지막으로 해명자료의 특성이 아닌, 언론이 본래적으로 가지고 있는 특성에 따라 해명 반영에 영향을 미칠 가능성이 있다. 예를 들어 언론보도가 가판(초판)의 형식으로 먼저 정부에 전달된 경우, 정부가 빠른 대응을 통해 잘못된 정보 수정을 요구하게 되고, 반영이 더 잘되지 않을까하여 관련 요인들의 관계를 보고자했다. 또한 보도주제나 뉴스가치가 더 파급력이 있고 많은 독자들이 관심을 가질 만한 것일수록 해명이 더 잘 반영될 것이라는 예상에 따라 이 관계도 보고자 하였다. 연구문제 3의 각 관계에 따른 결과는 정부의 측면에서 해명자료의 배포 목적 달성과 유용성을 높이기 위한 조건들을 제시할 수 있다는 점에서 분석 의미가 있다고 보았다.

제 2 절 연구방법

1. 연구대상과 범위

연구의 대상이 되는 해명자료는 정부조직법에 따라 국무위원이 장관인 정부부처 중 처는 제외하고 박근혜 정부의 17개 각부와 노무현 정부의 18개 각부 홈페이지에 공개된 자료를 활용하였다.³⁾ 그 중 박근혜 정부 집권 3년차 후반인 2015년 10월 1일부터 2015년 12월 31일까지 게시된 해명자료와 노무현 정부 집권 3년차 후반인 2005년 10월 1일부터 2005년 12월 31일까지의 해명자료를 연구대상으로 한정한다.⁴⁾

2015년도 들어 서울신문, KBS, 미디어오늘 등의 언론에서 정부의 해명자료 ‘남발’에 대해 비판하는 보도가 여러 차례 있었고,⁵⁾ 현직 국회의원도 이와 같은 비판을 제기한 배경에 따라⁶⁾ 2015년을 연구의 대상으로 삼았으며 이를 통해 언론이 비판한 것과 같이 정부가 ‘내용 없는’ 해명자료를 쏟아내고 있는지에 대한 검증도 겸하고자 하였다. 단, 2015년 한 해만 해도 17개 부처에서 발표한 해명·참고자료가 약 2천 건에 이르고 원

3) 국무위원이 장관인 박근혜 정부의 18개 각 부처는 17개의 ‘부’인 기획재정부, 교육부, 미래창조과학부, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 보건복지부, 국토교통부, 해양수산부와 1개 ‘처’로 국민안전처가 포함된다.(2016년 3월 기준)

노무현 정부의 18부는 재정경제부, 교육인적자원부, 과학기술부, 외교통상부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 환경부, 노동부, 여성가족부, 보건복지부, 건설교통부, 해양수산부, 정보통신부가 있다.(2005년 기준)

4) 각 부처에서는 공식 홈페이지 내에 ‘해명자료’, ‘보도해명’, ‘바로잡습니다’, ‘해명·참고’와 같은 게시판 상에 해명자료를 게시하고 있으며, 일부 부처는 ‘보도자료’ 게시판에 해명자료를 함께 올리고 있다. 이 연구에서는 이와 같은 게시판에 공개된 해명자료만을 대상으로 한다.

5) 이현정, “[단독] 비판 두려운 정부 ‘해명자료’만 남발”, 서울신문, 2015년 3월 5일자
김진희, “쏟아지는 정부 부처 ‘해명 자료’…왜?”, KBS, 2015년 4월 13일자

6) 도종환 의원실, “정부 비판 기사마다 각 부처 발끈하고 해명자료 내는 이유는”, 2015년 09월 11일자 보도자료

언론보도까지 추산하면 연구대상 자료는 4천 건 이상으로, 현실적으로 이를 모두 내용 분석하는 데는 한계가 있어 분석 시기를 3개월로 축소하였다.

정부 간의 비교를 위하여 노무현 정부 역시 해명자료와 그 해명자료와 관련된 기사를 연구대상으로 삼았다. 노무현 정부와 박근혜 정부는 이념적 성향이 다른 정부이긴 하지만 정부업무평가 시행 계획 상에 ‘정책홍보’에 대한 평가를 기본평가 부분으로 배정하고 문제보도 혹은 오보대응에 대한 정부 인력의 노력을 평가했다는 점에서 공통점이 있었다. 이는 이명박 정부의 경우 정책홍보 평가를 기본점수가 아닌 가감점 항목으로 넣었던 것과는 차이가 있다. 언론의 문제보도에 대한 적극적인 대응을 모두 중요시 했다는 양 정부의 공통적 배경은 정부의 이념적 차이에 의한 해명자료 활용을 비교하는데 적절하다고 판단하였다.

<표 2> 정부업무평가지행계획

	노무현 정부(2005년)	박근혜 정부(2015년)
평가부문 및 배점	<기본> ①주요정책 30 ②혁신관리 30 ③고객만족도 15 ④정책홍보관리 15 ⑤법제업무 및 의무권장사항 이행 10 <가감점> ⑥청렴도 +1 ~ -4 ⑦위기관리 +2.5 ~ -2.5 ⑧규제개혁 +2.5 ~ -2.5	<기본> ①국정과제 평가 50 ②규제개혁 평가 20 ③비정상의 정상화과제 평가 10 ④정책홍보 평가 20 <가감점> ⑤기관공통사항 평가 +10 ~ -10
정책홍보 세부점수	100점 만점 중 문제보도대응노력 13점 배점 (15점으로 환산되어 반영)	100점 만점 중 오보대응실적 7점 배점 (20점으로 환산되어 반영)

일부부처의 경우 정권이 바뀌면서 부처가 통폐합되거나 명칭과 기능이 변경되어 홈페이지가 사라진 경우가 있었다. 또는 홈페이지에 2005년도의 해명자료를 올리고 있지 않은 경우가 있어 노무현 정부 총 18개 부처 중 8개 부처의 해명자료를 홈페이지에서 찾을 수 없었다. 박근혜 정부 역시 통일부와 외교부는 해당 시기에 해명자료를 발표하지 않아 실질적으로 연구대상이 되는 해명자료는 노무현 정부 10개, 박근혜 정부 15개 부처의 자료를 사용하였다.

대부분의 부처에서 해명자료는 ‘보도해명자료’, ‘반박자료’ 또는 ‘참고·설명자료’로 구분되어 게시되고 있는 반면 일부 부처에서는 이를 구분하지 않고 참고자료를 해명자료 게시판에 올리는 경우가 있어 본 연구에서는 이를 별도로 구분하지 않고 모두 연구대상으로 포함하였으며 ‘해명자료’라는 용어로 통일하였다. 이러한 자료는 모두 언론보도 대응의 차원에서 발표된다는 공통된 목적이 있고, 부처마다 기능에 따라 용어가 뚜렷한 구분 없이 사용되고 있어 일괄적인 기준을 적용하기 어렵다는 점에서 이와 같은 방식을 채택하게 되었다.

해명자료에서 지적된 언론보도는 각 언론사 홈페이지와 포털사이트 네이버의 ‘뉴스’ 카테고리에서 해당 기사를 보도일, 제목을 기준으로 검색하여 찾았다. 일부 해명자료에서는 한 건의 자료에 같은 사안을 보도한 2개 이상의 언론사를 포함하고 있었는데 이러한 해명자료의 경우에는 가장 먼저 언급된 언론사의 기사만 분석하였다.⁷⁾ 보통 유사한 내용을 보도한 언론사를 묶어 정부는 한 번에 해명자료를 발표하고 있기 때문에 이렇게 하나의 언론사만을 취사선택하더라도 전체적인 흐름을 보는데 큰 문제가 되지 않는다고 보았다.

7) 예를 들어 국토교통부는 2015년 12월 16일자 보도해명자료를 통해 수도권 규제 완화에 대한 한국경제, 조선일보, 경향신문의 보도내용을 해명하였다. 이 경우 가장 먼저 언급된 한국경제의 기사만을 취사선택하여 연구의 대상으로 삼았다.

이와 같은 방식으로 분석된 해명자료의 개수는 노무현 정부는 144건, 박근혜 정부는 394건이며 해명자료와 연결된 언론사 기사까지 합산하면 538개의 해명자료와, 538개의 언론보도로 총 1,076개의 자료가 본 연구의 연구대상이다. 구체적으로는 부처별로 <표 3>과 같다.

<표 3> 정부별 해명자료 개수 (합계 순)

노무현 정부	개수	박근혜 정부	개수	합계
건설교통부	31	국토교통부	103	126
보건복지부	26	보건복지부	54	80
재정경제부	39	기획재정부	34	73
교육인적자원부	0	교육부	39	39
노동부	0	고용노동부	31	31
농림부	0	농림축산식품부	29	29
산업자원부	4	산업통상자원부	24	28
환경부	3	환경부	18	21
행정자치부	0	행정자치부	19	19
통일부	17	통일부	0	17
해양수산부	2	해양수산부	15	17
과학기술부	0	미래창조과학부	13	13
법무부	9	법무부	2	11
정보통신부	9			9
국방부	0	국방부	8	8
외교통상부	4	외교부	0	4
문화관광부	0	문화체육관광부	3	3
여성가족부	0	여성가족부	2	2
18부 중 10부	144	17부 중 15부	394	538

2. 연구 방법

이 연구에서는 정부 부처의 해명자료 내용과 언론의 해명자료 반영 비율을 확인하기 위하여 내용분석(Content Analysis) 방법을 사용한다. 내용분석이란 인간의 상징적 기호로 표현된 커뮤니케이션의 내용적 특성을 체계적이고 객관적으로 기술하고 추리하려는 사회과학의 분석기법을 의미한다. 내용분석은 의사전달의 원천과 전달내용의 특성을 기술하고 전달내용의 성격을 밝히며, 전달내용을 특정한 준거틀에 비추어 심사하는 등 다양한 목적을 위해 사용할 수 있다(김병섭, 2010).

정부가 생산하고 발표하는 보도해명자료가 남용되고 있는지 문제의식에서 시작한 본 연구는, 정부와 언론이라는 각 주체가 생산하는 보도기사와 해명자료 분석을 통해 의사소통 상의 특성은 물론 각 주체의 견해 및 태도를 추론할 수 있다는 점에서 내용분석 방법이 적합한 연구방법이라고 할 수 있다.

(1) 분석 기준

일반적으로 해명자료의 구성을 보면, 기사명과 언론사, 언론보도의 보도일자, 해명의 대상이 되는 언론보도 내용의 요약 등 해명 대상이 되는 원 보도에 관한 간략한 정보를 적고 그에 대한 기관의 입장(주장) 및 반박 근거를 담고 있다. 해명자료를 유발하는 언론보도의 특성을 확인하기 위한 연구문제 1은 언론보도의 외부요인과 내부요인으로 크게 구분하되 <표 4>와 같이 세부적인 항목에 따라 코딩하고자 한다.

이러한 표는 임현수·이준웅(2011)의 연구에서 보도자료의 기사화에 영향을 미치는 요인을 참고로 하였다. 연구자들은 보도자료가 생산, 유통,

소비되는 단계에서 발견되는 요인들을 보도자료 내용요인(생산), 보도자료 배포요인(유통), 매체요인(소비) 단계로 나누어서 정리하였는데 내용요인으로는 뉴스가치를, 배포요인으로는 브리핑 여부, 발표주체수, 보도자료 분량, 기사작성 여유시간을, 매체요인으로는 매체형태와 이념적 성향 등을 요인으로 꼽았다. 해명자료 또한 보도자료와 유통되고 소비되는 부분에서 공통점이 있어 이러한 분석 항목 구성을 연구에 참고하였으나 이 중 브리핑 여부, 기사작성 여유 시간 등 ‘보도자료’ 자체의 특성으로 해명자료와 관련이 없는 것은 제외하였다. 단, 매체요인은 언론의 특성이기 때문에 본 연구에서도 언론보도의 특성으로 활용할 수 있고, 보도자료 내용요인 또한 기본적으로 뉴스에서 발견되는 가치요소들을 연구에 적용한 것이라는 점에서 본 연구에서 해명의 대상이 되는 언론보도의 내용분석에 활용될 수 있다고 판단하여 포함하였다. 특히 해당 연구에서 기사논조와 뉴스가치 요인에 대한 조작적 정의는 상세하게 정리되어 있어 이를 연구대상이 되는 해명자료에 맞춰 수정하여 활용하였다.

이 연구에서는 언론의 보도는 크게 외부요인과 내부요인으로 구분하고 배포방식과 국정과제 여부 등의 요인을 새롭게 추가하였다. 언론보도 외부요인은 보도 내용과 자체와는 관련이 없는 언론 외적 요소들로 매체형태, 이념적 성향, 보도매체수, 배포방식이 해당된다. 배포방식은 가판인 경우 이후 해명자료 반영과 관련이 있을 것으로 예상되어 추가하였다. 그 외에 보도내용 자체에 대한 분석은 내부요인으로 구분하였다. 특히 국정과제 여부 요인은 정부가 특정 이슈에 관한 보도에 민감하게 반응하여 해명하고 있는지를 확인하고자 넣었다.

<표 4> 언론보도 요인 구분

구분	요인	세부 구분
언론보도 외부요인	매체형태	신문 / 방송 / 인터넷 / 통신사
	이념적 성향	보수 / 중도 / 진보 / 확인불가
	보도매체수	단독매체에 의한 보도 / 복수매체에 의한 보도
	배포방식	가판 / 온라인판 / 해당없음
언론보도 내부요인	보도주제	<ul style="list-style-type: none"> - 시행 예정인 정책·제도 관련 - 시행 중인 정책·제도 관련 - 정부 내·외 자료나 발언 관련 - 부처 간 갈등 관련 - 정부 소속·인사 및 조직 개편 등 - 예산 사용 관련 - 기타
	보도논조	긍정적 / 중립적 / 부정적
	뉴스가치	영향력 / 갈등성 / 의외성 / 저명성 / 근접성 / 새로움
	국정과제	해당 / 미해당
	보도근거	<ul style="list-style-type: none"> - 근거가 있고 출처가 명시 - 근거 있으나 출처 없고 추정만 가능 - 근거 있으나 출처 없고 추정 불가능 - 근거 자료제시 없음

매체형태는 신문사, 방송사, 인터넷뉴스, 뉴스통신사로 구분하였으며 연합뉴스와 같이 통신사는 별도로 구분하였다. 머니투데이와 같이 신문 발행과 인터넷뉴스를 겸하는 언론사의 경우는 한국ABC협회에 유료발행 부수가 등록된 업체는 모두 신문매체로 포함하되 메트로신문처럼 무가지는 신문 카테고리에 포함하였다.

정부와 언론의 관계에 따라 같은 사안이라도 사실을 다르게 재구성하거나, 보도자료가 기사화되는 비율이 달라진다는 기존의 연구들(서병호·김춘식, 2001; 임현수·이준웅 2011)에 비추어 이념적 노선이 반대되는 언론의 보도에 대해 정부는 해명자료를 더 적극적으로 배포하고 강하게 비판하는지를 확인하고자 ‘이념적 성향’을 요인으로 추가하였다. 조선·중앙·동아를 비롯한 대부분의 경제전문지는 보수 매체로, 한겨레·경향·프레시안 등은 진보 매체로 넣었다. 그러나 연합뉴스나 MBC와 같이 정권의 변화에 따라 이념적 성향이 변하거나 변한 매체는 모두 중도로 넣었으며, 이념적 지향이 연구되거나 알려져 있지 않은 매체는 확인불가로 별도로 구분했다. 언론기사 제목이나 해명자료에 표기된 내용을 기준으로 보도매체수와 배포방식을 단독 혹은 복수매체 보도, 가판 또는 온라인 보도로 나누어 분석하였다.

언론보도 내부요인은 보도 내용의 주제나 논조, 뉴스가치, 소재에 관한 것으로 연구 과정에서 연구자의 주관성이 개입될 수 있는 여지가 크다고 생각하여 다음과 같이 구체적으로 분석틀과 조작적 정의를 세웠다.

<표 5> 언론보도 내부요인 조작적 정의

내부요인	분석틀	조작적 정의
보도주제	시행 예정인 정책·제도 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 검토 단계의 정책에 관한 기사 - 향후 정부의 정책 계획에 대한 기사 등 정책 자체에 대한 비판 - 검토 단계의 정책을 준비하는 정부의 대응 문제에 대한 비판
	시행 중인 정책·제도 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 현재 집행 중인 정부정책 방향에 대한 지적 (형평성, 전시행정 등 정책 자체에 대한 비판) - 진행 중인 정책에 대한 안일한 대응, 비일관적 태도, 미수행, 무대책 지적

내부요인	분석틀	조작적 정의
보도주제	정부 내외 자료·발언 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 외부 또는 내부발표 통계, 수치, 전망치, 해외통계, 기관통계 등 구체적인 수치를 이용하여 분석한 기사, 비판 - 언론, 세미나, 연구, 국정감사 등에서 정부 관계자의 직접 발언 보도(발언 자체가 중심) - 국제회의 간담회 등에서의 합의 내용 - 엔터리 통계, 보도자료, 홍보물, SNS 등 정부 비판이 정부의 공식자료에 관한 것
	부처 간 갈등 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 부처 간의 의견 불일치, 대응갈등, 엇박자, 밋그릇싸움
	정부 소속 인사 및 조직 개편	<ul style="list-style-type: none"> - 정부소속 공무원, 인사에 관한 내용 - 인사 지명, 조직개편 계획, 성과평가, 내부비리
	예산사용 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 잘못된 세수 추계, 세금 낭비(혈세), 예산급증, 비효율적 예산배정 등
	기타	<ul style="list-style-type: none"> - 위의 구분에 포함되지 않는 보도 주제
보도논조	긍정적	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 정책과 운영에 대한 긍정적 측면을 상세 보도 또는 홍보하는 경우 - 정부의 정책과 운영 등을 지지하는 취재원의 코멘트가 있는 경우 - 기자의 해석이 매우 동조적이거나, 제목에 긍정적 해석이 들어간 경우 - 사회문제를 지적하고 있지만 정부가 적극적으로 대응하고 있다는 등 정부 행위에 긍정적 평가를 한 경우
	중립적	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 정책과 운영에 대한 내용을 사실(fact) 중심으로 단신 보도하는 경우 - 전반적으로 정부의 정책과 운영에 대한 설명을 하나 부정적인 시각도 제시하는 등 균형적으로 보도한 경우

내부요인	분석틀	조작적 정의
보도논조	중립적	<ul style="list-style-type: none"> - 정부에 관한 내용이 일부 언급되어 있을 뿐, 전체 기사 내용이 정부와는 관련이 적은 다른 내용 혹은 사회문제를 언급하고 있는 경우 - 정부(정책)와는 전혀 관련이 없는 내용인 경우
	부정적	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 정책과 운영이 주요 내용이며, 보도 내용이 매우 비판적이거나 정부의 책임성을 강조하는 경우 - 정부의 정책과 운영에 의해 사회적 문제가 발생하였다고 주장하는 경우 - 정부의 정책과 운영을 비판하는 취재원만 등장하는 경우 - 정부의 정책과 운영에 대한 질책과 문제를 근거 자료 및 취재원 코멘트와 함께 강하게 지적하는 경우 - 정부의 주장이나 자료를 제시하고 있으나 제목이 부정적인 경우
뉴스가치	영향성	<ul style="list-style-type: none"> - 세금, 일자리, 서민대책, 거시정책, 통상임금 등 국민경제에 미치는 파급효과가 큰 정책이나 입법 예고, 판결, 사건(바이러스 등)일 경우 - 정책 수혜 대상이 국민 다수에 해당하는 정책 - 경제장관간담회, 부동산가격안정심의회 등 주요 대책을 안건으로 상정한 장·차관급 회의 또는 국내경제에 미치는 파급력이 큰 국제회의일 경우 - 고용, 물가, 가계수지 등 체감지표이거나 GDP 등 주요 거시경제지표인 경우
	갈등성	<ul style="list-style-type: none"> - 정책이나 입법예고가 계층 간·이익집단 간 갈등을 유발(외적갈등 유발요인)하거나, 부처간 이견이나 기존 방침과 배치되는 내용(내적갈등 유발요인)일 경우 - 실업률, 비정규직 증가 등 갈등보도, 사회적 불안정성, 불평등에 관한 소재

내부요인	분석틀	조작적 정의
뉴스가치	갈등성	<ul style="list-style-type: none"> - 관계기관간 이견표출로 이어질 수 있는 지표, 통계일 경우 - 담뱃세·주세, 영리병원 등 갈등 이슈와 관련된 연구자료이거나 연설문 내용이 과거 발언과 상반되거나 시장에 반하는 내용일 경우 - 정치적, 이념적 갈등 사안에 관한 내용일 경우 (국정교과서 문제 등), 정부 부처간 갈등문제일 경우
	의외성	<ul style="list-style-type: none"> - 정책 내용이나 회의, 사건의 결과가 예상 밖 수준일 경우, 처음 발생한 사건에 관한 경우, 정책으로 인한 참신한 결과에 관한 보도 - 지표가 충격적이거나 ‘사상 최대·최저치’ ‘O년O개월만에’등의 수식어가 붙을 수 있는 경우 - 기존 법률(또는 시행령·규칙)의 틀을 벗어나는 새로운 정책을 도입하거나, 기존 제도를 포기하는 입법예고일 경우 - 정책 시행 과정에서 의외의 행정정보가 공개되거나, 예상 밖 내용이거나 예상 밖 내용이 추가될 경우, 주기적으로 제공되는 정보라도 의외성이 인정될 경우 포함 - 충격적 사실 발표 등 흔히 볼 수 없는 것 - 행사 관련 의외의 장소나 인물이 등장하거나 연설문 내용에 의외성이 인정되는 경우
	저명성	<ul style="list-style-type: none"> - 장·차관급 관료, 유명인사, 해외유수 기관 등이 등장할 경우 - 지표·통계는 인물 중심 내용이 아니므로 저명성이 없는 것으로 간주하나, 국내외 유수기관이 발표한 거시지표는 저명성이 있는 것으로 간주
	근접성	<ul style="list-style-type: none"> - 국민생활과 밀접한 관련이 있는 지표·통계 - 행사나 회의 장소가 국내이면서, 논의되는 내용이 국민경제에 미치는 파급효과가 큰 경우

내부요인	분석틀	조작적 정의
뉴스가치	근접성	<ul style="list-style-type: none"> - 국제회의일지라도 국민적 관심이 높은 회의, 행사는 (물리적) 근접성이 있는 것으로 간주 - 6.25전쟁과 매년 6월 25일 같이 과거 이슈이지만 현시점과 관련되어 심리적 근접성이 있는 이슈 - 외국정부의 발표, 조치이나 우리와 근접한 사건
	새로움	<ul style="list-style-type: none"> - 새로운 내용이 추가된 정책이나 입법 예고 - 기존 정책에 새로운 내용이 추가 된 경우 - 행사, 회의, 강연, 국정감사 (국회)자료 등을 통해 이전에 언급되지 않은 새로운 정책 내용, 관계자 발언, 정책 지적 등이 나온 경우 - 월별·분기별 정기 발표가 아니라 새롭게 등장한 지표·통계일 경우 ("국내에서 처음")
국정과제	해당	<ul style="list-style-type: none"> - 노무현 정부: 국정운영 백서(국정홍보처)의 12대 정책목표, 59개 주요과제 (세제개혁, 조세개혁, 부정부패척결, 주택가격안정화 등) - 박근혜 정부: 청와대 홈페이지 14개 추진전략, 140개 국정과제 (국정교과서, 노동개혁 등도 포함)
	미해당	<ul style="list-style-type: none"> - 국정과제 외의 내용에 대한 기사
보도근거	근거가 있고 출처가 명시	<ol style="list-style-type: none"> ① 정부 내부 자료 <ul style="list-style-type: none"> - 정부공식발표자료, 보도자료, 홍보물 - 정부관계자, 당국자의 발언(소속, 성명이 명시) - 정부가 주최한 회의 내용 ② 법적 근거: 입안(예정)중인 법은 제외 ③ 정부 외부 자료 <ul style="list-style-type: none"> - UN, 세계은행, 연구소, 국회의원실 자료, 공공기관 연구조사 결과, 국회의원이 입수하여 발표한 정부자료는 외부자료로 판단 ④ 세계석학, 전문가의 의견 등 ⑤ 기타

내부요인	분석틀	조작적 정의
보도근거		<ul style="list-style-type: none"> - 이익단체, 외신, 외국정부 - 기자가 직접 현장취제한 취재내용
	근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	<ul style="list-style-type: none"> - 근거의 출처가 명시되어 있지 않으나 언론보도와 해명자료에 제시된 자료를 연결하여 추정할 수 있는 경우 - 자료 검색 시 출처를 찾을 수 있는 경우 - 언론이 단독 입수한 보고서에 작성부처, 명칭이 있는 경우
	근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	<ul style="list-style-type: none"> - 근거의 출처가 명시되어 있지 않고 검색을 통해서도 출처 확인이 전혀 불가능한 경우 - "정부관계자" "정부당국자" 같이 발언 주체가 모호한 경우
	근거 자료 없음	<ul style="list-style-type: none"> - 근거가 전혀 언급되어 있지 않은 경우

해명자료의 분석항목은 전형준·김학린(2011)이 김영욱(2006)의 연구를 참조해 제시한 해명자료의 논조를 참고하였다. 전형준과 김학림은 ① 사실 자체를 부인 ② 사실은 인정하되 관련성은 부인 ③ 관련성은 인정하되 책임 부인 ④ 책임을 인정하되 정당화(중요성 부인) ⑤ 책임을 인정하고 적극적 행동(사과·보상·행동수정) 다섯 단계로 구분하여 해명자료의 해명수위 기준을 판별하였는데 본 논문에서를 ‘해명수위’를 해명자료 내용 중 정부의 ‘해명논조’ 분석에 사용하고자 한다. 단, 해명자료지만 해명이 아닌 기사에 대한 부가 설명만이 들어있던 자료는 ⑥ 해명 아님 / 부가 설명 항목을 추가하여 평가하였다.

<표 6> 해명논조 조작적 정의

분석틀	조작적 정의
사실 자체를 부인	<ul style="list-style-type: none"> - ‘사실과 다름’, ‘전혀 결정된 바 없음’, ‘전혀 무관함’ 등으로 주장하고 있는 경우 - 보도에서 제시한 지표, 자료의 정확성과 객관성에 문제를 제기 - 보도의 지표와 반대되는 지표와 자료를 제시하여 정반대의 의견 주장(다른 성질의 것, 조치완료)
사실은 인정하되 관련성은 부인	<ul style="list-style-type: none"> - “~은 사실이나 이로 인한 것은 아님”과 같이 제시된 지표, 자료에 대한 사실성은 인정하나 인과관계에 대해 부정하는 경우 - 전반적 사실은 인정하되 일부 세부사항만 부인하는 경우 - 계획은 있으나 시기나 방식은 보도된 것과 다르다고 주장하는 경우 (논의는 하고 있으나 구체적 확정되지 않음) - 사실은 인정하나 용도와 목적이 다름 - 사실은 인정하되 다른 의견으로 설득하려는 경우
관련성은 인정하되 책임부인	<ul style="list-style-type: none"> - 보도 내용의 사실과 관련성에 대해서는 수용하나 그 원인은 다른 부처나 기타 다른 기관의 책임으로 전가하는 경우(책임전가) - 최종적 결정과 책임은 타 부서에 있음 - 노력(홍보, 관련법 개정 추진 등)하였음 - 어쩔 수 없이 발생한 것으로 책임이 있다고 보기는 어렵다고 주장하는 경우(불가항력)
책임을 인정하되 중요성 부인(정당화)	<ul style="list-style-type: none"> - 책임을 최소화하는 표현을 사용한 경우 (기사에 언급된 비중 또는 비율을 축소하여 책임의 크기를 줄이고자 하는 내용) - 의도에 악의성이 없었음을 주장하는 내용, 좋은 의도임을 강조 - 행정 취지나 일반적 입장, 관례, 보편적 적용 등을 강조하여 설명(입지강화) - 과거 책임사실 있으나 개선됨(개선중)

분석틀	조작적 정의
책임 인정 및 적극적 행동	<ul style="list-style-type: none"> - 언론의 지적을 인정·시인하는 내용 - 사과, 보상, 행동수정, 개선의지를 피력하는 표현이 쓰인 경우
해명 아님 부가 설명	<ul style="list-style-type: none"> - 비판에 대한 해명은 아니나 사건과 관련된 정부의 정책을 부가적으로 설명하는 경우 - 정부가 주도적으로 추진 중인 정책이나 행정에 관한 홍보용 참고/설명자료 - 해명의 내용이 전혀 없는 경우

해명자료마다 다르지만 해명과 반박의 근거를 구체적으로 밝히는 자료가 있는가 하면 단순히 ‘해당 보도는 사실과 다릅니다’라는 표현으로 간단하게 해명자료가 배포되는 경우가 있음을 몇 개의 해명자료 표본조사를 통해 확인되었다. 이를 바탕으로 크게 ① 근거가 있고 자료 출처도 명확한 경우, ② 근거는 있지만 출처가 없고 출처 추정이 가능한 경우와 ③ 추정이 불가능한 경우, ④ 근거와 출처 모두 전혀 없는 경우로 구분하였다. 근거와 출처가 모두 제시된 ①번은 근거 자료로 어떤 것이 쓰였는지 그 종류를 5가지로 코딩했다.

<표 7> 해명근거 조작적 정의

분석틀	조작적 정의
근거가 있고 출처가 명시	① 정부 내부 자료 - 정부공식발표자료, 보도자료, 홍보물 - 정부관계자, 당국자의 발언(소속, 성명이 명시) - 정부가 주최한 회의 내용 ② 법적 근거: 입안(예정)인 법은 제외 ③ 정부 외부 자료 - UN, 세계은행, 연구소, 국회의원실 자료, 공공기관 연구조사 결과, 국회의원이 입수하여 발표한 정부자료는 외부자료 ④ 세계석학, 전문가의 의견 등 ⑤ 기타 - 이익단체, 외신, 외국정부 - 기자가 직접 현장취제한 취재내용
근거있으나 출처 없고 추정만 가능	- 근거의 출처가 명시되어 있지 않으나 언론보도와 해명자료에 제시된 자료를 연결하여 추정할 수 있는 경우 - 자료 검색 시 출처를 찾을 수 있는 경우 - 언론이 단독 입수한 보고서에 작성부처, 명칭이 있는 경우
근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	- 근거의 출처가 명시되어 있지 않고 검색을 통해서도 출처 확인이 전혀 불가능한 경우 - 내부적으로 진행 중이라고 언급한 경우(외부인은 추진여부를 확인할 수 없는 경우) - 종합적으로 검토 중, 금년 중 진행예정, 운영할 계획 등 모호하게 근거를 기술하고 있는 경우
근거 자료 없음	- 근거가 전혀 언급되어 있지 않은 경우 - 근거의 형태로 제시하고 있으나 주장의 성격인 경우(해명 주장만 있는 경우)

마지막으로 해명자료가 언론에 반영되어 언론 보도의 내용이 정정되었는지는 다음과 같은 기준으로 정리하였다. 해명자료와 언론보도 자료를 비교하여 해명자료에 발췌된 언론보도의 내용이 사라졌거나 수정된 경우, ‘바로잡습니다’나 ‘정정합니다’ 등과 같이 별도의 정정보도란에 해명자료의 내용을 반영한 경우, 그리고 반대로 반영을 하였으며 재반박하는 내용으로 수용한 경우를 “반영”으로 묶고, 그 외에 언론에서 별도의 조치를 전혀 하지 않은 경우를 “미반영”으로 코딩하였다. 해명이 반영된 경우는 “보도원문 정정”, “별도 정정”, “해명 반박”으로 세분화하여 반영 수준을 다시 정리하였다.

<표 8> 언론의 해명반영 특성 조작적 정의

반영여부	해명 반영수준	조작적 정의
반영	보도원문 정정	<ul style="list-style-type: none"> - 해명자료의 내용이 해당 언론기사에 수정 또는 첨언되어 반영된 경우 (정부는 ~라고 해명했다) - 원 기사를 수정하지 않았으나 해당 언론사에서 일주일 이내에 다른 기사를 통해 해명이 한 문단 이내로 짧게 언급된 경우
	별도 정정	<ul style="list-style-type: none"> - <바로잡습니다>, <정정합니다>, <고침>과 같이 별도의 정정보도란에 해명하여 오보를 시인한 경우
	해명 반박	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 해명을 반박하는 내용이나 부정적인 입장을 덧붙여 보도한 경우
미반영		<ul style="list-style-type: none"> - 전혀 해명자료의 내용이 원 기사나 별도 정정란, 혹은 반박으로라도 수용되지 않은 경우(반영여부가 확인되지 않는 경우)

앞의 요소들을 기준으로 분석하면서 답이 2개 이상으로 중복이 되는 경우에는, 정부가 해명하는 내용에 가장 밀접한 관련이 있는 것, 전체 주제에서 가장 핵심적인 것을 기준으로 1개만 선택하였다. 그럼에도 선택이 어려운 경우 언론이나 해명자료 제목을 우선순위로, 그 다음으로는 기사나 자료 앞부분에 위치한 순으로 출현빈도가 높은 것을 택하였다.

(2) 코더 간 신뢰도 검증

일반적인 사람들은 많은 양의 자료를 읽으면서 자신의 관점을 변경하기도 하고, 선호 가설을 선택적으로 지지하는 경향이 있다. 모든 분석 단위가 처음부터 끝까지 동등하게 처리되어야 할 뿐만 아니라 그 분석이 누가, 언제, 어디서 수행되느냐에 상관없이 그 과정이 객관적이어야 하는 내용 분석의 특성상, 측정의 일관성과 신뢰성을 검증하기 위해서는 연구자 외의 코더들을 통해 확인하는 작업을 거쳐야 한다(Krippendorff, 1989).

이 연구는 전체 자료의 코딩은 본 연구자가 직접 실시하되 신뢰도 검증을 위해 정책학을 전공하는 석사과정생 2명이 연구원으로 참여하였다. 동료 연구원 2명에게 연구의 목적과 취지를 설명한 후 사전에 연구자가 정리한 분석항목과 기준(조작적 정의)에 따라 해명자료와 언론 기사를 코딩하는 방법을 훈련하였다.

총 538개의 해명자료 중 약 10%인 54개를 무작위로 추출하였으며 해명자료와 연결된 언론보도까지 총 108개의 자료를 연구자 본인을 포함한 3명이 코딩하였다. 코딩 시 불일치를 보인 개념에 대해서는 토의를 거쳐 개념을 일치시키거나 오해가 없도록 조작적 정의를 정교화하였다.

최종 코딩기준에 따라 수행된 코딩의 신뢰도는 매체의 형태, 보도매체

수 등 코더의 주관적 개념이 적은 언론보도 외부요인을 제외한 결과만을 측정하였다. 언론보도 내부요인과, 해명자료 특성요인, 해명자료 반영 각 항목에 대해 코더 간에 어느 정도 일치하는 가를 크리펜도프 알파(Krippendorff's alpha) 측정방식을 이용하여 계산하였다.

그 결과 다음과 같이 국정과제와 해명논조 항목을 제외한 전 항목에서 코더 일치도가 80% 이상을 보여 신뢰성이 높은 것으로 나타났다.

<표 9> 코더 간 신뢰도

항목	Krippendorff's alpha
보도주제	0.859
보도논조	0.821
뉴스가치	0.803
국정과제	0.765
보도근거	0.873
해명논조	0.742
해명근거	0.815
해명반영여부	0.931
해명반영수준	0.933

제 4 장 분석결과

제 1 절 정부별 해명자료 특성

정부가 발표하는 해명자료는 주로 어떠한 언론에 대한 것인지, 해명을 배포하는 언론기사의 특성을 중심으로 분석하였다. 언론의 매체형태에 따라 발표되는 해명자료의 빈도를 보면 <표 10>과 같다. 분석대상이 된 해명자료 총 538개 중 76%인 409건이 신문 매체에서 보도한 뉴스를 대상으로 한 것이었으며 다음으로는 통신사뉴스가 11.2%, 방송 8%, 인터넷 언론의 보도 4.8% 순이었다. 이와 같은 순서는 노무현 정부와 박근혜 정부 각각에서 동일하게 나타났으며 정부별 차이가 통계적으로 유의미하지 않았다.

<표 10> 매체형태에 대한 정부별 해명자료수 (단위, 건, %)

	정부		전체
	노무현	박근혜	
신문	113 (78.5)	296 (75.1)	409 (76.0)
방송	8 (5.6)	35 (8.9)	43 (8.0)
인터넷	5 (3.5)	21 (5.3)	26 (4.8)
통신사	18 (12.5)	42 (10.7)	60 (11.2)
전체	144 (26.8)	394 (73.2)	538 (100.0)

$\chi^2=2.690$, $df=3$, $p=.442$

<표 11> 언론의 이념적 성향에 대한 정부별 해명자료수 (단위, 건, %)

	정부		전체
	노무현	박근혜	
보수	73 (50.7)	189 (48.0)	262 (48.7)
중도	50 (34.7)	84 (21.3)	134 (24.9)
진보	21 (14.6)	99 (25.1)	120 (22.3)
확인불가	0 (0.0)	22 (5.6)	22 (4.1)
전체	144 (26.8)	394 (73.2)	538 (100.0)

$$\chi^2=21.063*** \text{ df}=3 \text{ p}=.000$$

언론은 소위 조선·중앙·동아로 대표되는 보수언론과 한겨레·경향 중심의 진보언론, 그리고 한국일보와 서울신문 등의 중도언론으로 나누어진다. 정부가 특정한 이념적 성향을 가진 언론에 대해서만 해명자료를 배포하고 있지는 않은지 <표 11>과 같이 분석하였다.

정부는 노무현 정부와 박근혜 정부 시기 모두 보수적 언론에 대해 해명자료 작성 비율이 가장 높았다. 해명자료의 약 50%가 보수언론이 보도한 내용에 대한 해명이었는데 이는 한국 사회에 보수언론의 수가 중도나 진보 보다 절대적으로 많기 때문에 보수언론의 뉴스가 상대적으로 많고, 해명자료도 이와 비례하여 보수언론에 대해 많은 것으로 추정된다. 실제로 연구대상이 된 언론사의 숫자를 확인해보면 보수 언론이 중도와 진보언론에 비해 2배 정도 숫자가 많았다.

해명의 대상이 된 중도와 진보언론의 비율에는 정부별로 차이가 있었다. 중도와 진보 매체를 대상으로 한 해명자료 전체 수는 각각 24.9%,

22.3%로 비슷한 것으로 나타났으나 노무현 정부는 전체 해명자료 중 중도성향 매체의 보도에 대한 비율이 34.7%, 진보매체 보도에 대한 비율이 14.6% 순으로 나타났다. 반면 박근혜 정부는 보수언론 다음으로 진보(25.1%), 중도(21.3%)언론 순으로 해명자료를 작성한 비율이 높았으며 이러한 정부 간 비율은 통계적으로 유의미하였다. 진보 정권은 보수 매체에 대해, 보수 정권은 진보 매체에 대해 해명을 발표하는 비율이 높아지는 결과가 나왔다.

언론이 어떤 주제로 보도할 시에 정부가 해명자료를 발표하는지 <표 12>를 보면, 정부는 시행 예정이거나 시행 중인 정책이나 제도에 관해 언론이 보도하는 경우 해명자료 배포 비율이 각각 31.4%, 30%로 가장 높았다. 특히 노무현 정부는 ‘시행 예정인 정책·제도’(43.1%)에 관련된 언론의 기사에 대해서, 박근혜 정부는 ‘시행 중인 정책·제도’(35%)에 관한 기사에 대해 해명자료 발표 비율이 가장 높았다. 언론의 보도주제에 따른 정부별 해명자료의 비율은 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 확인되었다.

노무현 정부는 정부가 앞으로 계획·검토하고 있는 정부의 정책에 대한 언론의 보도에 대한 지적이나 설명에 대해 더 민감하게 대응을 한 반면, 박근혜 정부는 현재 집행 중인 정부의 정책이나 운영방식이 비효율적이거나, 문제가 있다고 지적하는 언론에 대해 더 적극적으로 해명한 것으로 보인다.

<표 12> 언론의 보도주제에 대한 정부별 해명자료수 (단위, 건, %)

	정부		전체
	노무현	박근혜	
시행 예정인 정책·제도 관련	62 (43.1)	107 (27.2)	169 (31.4)
시행 중인 정책·제도 관련	29 (20.1)	138 (35.0)	167 (31.0)
정부 내·외 자료나 발언 관련	27 (18.8)	60 (15.2)	87 (16.2)
부처 간 갈등 관련	5 (3.5)	11 (2.8)	16 (3.0)
정부 소속 인사·조직 개편 등	4 (2.8)	18 (4.6)	22 (4.1)
예산사용 관련	8 (5.6)	23 (5.8)	31 (5.8)
기타	9 (6.3)	37 (9.4)	46 (8.6)
전체	144 (26.8)	394 (73.2)	538 (100.0)

$\chi^2=19.045^{**}$ df=6 p=.004

정부는 언론보도의 논조에 따라 해명자료 배포에 차이가 있었다. 전체 해명자료의 63.4%는 부정적인 논조를 가진 기사에 대한 것이었다. (<표 13> 참고) 언론의 특성상 긍정적인 내용보다는 잘못된 사실에 대해 문제점을 지적하는 비판적인 보도가 많을 수밖에 없고 해명의 목적 자체가 잘못된 정보 수정과 부정적인 보도에 대한 대응이기 때문에 정부는 부정적인 논조에 더 민감하게 반응하고, 그 빈도가 높을 수밖에 없다.

박근혜 정부는 부정적인 논조의 보도에 대한 해명자료가 68%를 차지하며, 노무현 정부는 중립적 논조의 언론의 보도에 대한 해명자료가 47.2%로 부정적인 논조 비율(50.7%)에 상당하는 만큼 발표했다.

중립적인 보도논조에 대해 정부가 해명자료를 발표한 경우를 구체적으

로 분석해 보면 중립적 보도논조를 가진 언론 보도의 이념적 성향이나 보도 주제, 뉴스가치 등에 특이성이 있는지 확인하였으나 양 정부 간 차이를 발견하지 못하였다. 다시 말해, 유사한 언론의 보도내용에 대해 노무현 정부가 박근혜 정부보다 더 포괄적으로 ‘오보’라고 판단하거나 ‘문제가 있다’고 판단하고 있는 것으로 보인다.

정부가 긍정적인 언론의 보도에 대해서도 해명자료를 배포한 구체적인 예는 다음과 같았다. 청각 장애인도 일반인과 통화할 수 있는 서비스가 도입될 것이라는 2005년 12월 12일 한국일보 기사에 대해서 정보통신부는 현재 진행 단계를 서술하였고, 푸드트럭 영업지역 확대 등 규제개혁에 관한 2015년 10월 13일 세계일보 보도에 대해 박근혜 정부 농림축산식품부는 현재 입법예고 중인 상황에 대해 설명하는 등 정책이나 정부 방향에 대한 기대감을 비치는 언론의 보도에 대해 부가적인 설명을 하는 ‘보도자료’의 성격이 강한 해명자료였다.

<표 13> 언론의 보도논조에 대한 정부별 해명자료수 (단위, 건, %)

	정부		전체
	노무현	박근혜	
긍정적	3 (2.1)	17 (4.3)	20 (3.7)
중립적	68 (47.2)	109 (27.7)	177 (32.9)
부정적	73 (50.7)	268 (68.0)	341 (63.4)
전체	144 (26.8)	394 (73.2)	538 (100.0)

$\chi^2=18.667^{***}$ df=2 p=.000

언론은 뉴스가치(news values)에 따라 다수의 독자가 흥미를 가질 만한 요소, 중요한 요소를 취사선택하여 보도하는 특성이 있다. 본 연구에서는 해명자료에서 언급하는 언론보도들의 뉴스가치를 분석하여 정부는 어떤 뉴스가치를 담고 있는 언론에 대해 주로 해명하고 있는지를 <표 14>와 같이 확인하였다.

그 결과 노무현 정부(53.5%)와 박근혜 정부(45.2%) 모두 ‘영향성’ 가치가 있는 뉴스에 대해 해명자료를 가장 많이 배포하였다. 다수의 국민에게 영향을 미칠 수 있는 정책에 대한 언론의 보도는 파급력이 크기 때문에 정부는 공식적인 해명을 통해 입장을 정리하고 잘못된 정보의 확산을 막고자하는 것으로 보인다. 그 다음으로는 ‘갈등성’, ‘새로움’ 가치 순으로 나타났으나 이러한 각 정부가 뉴스가치별로 발표하는 해명자료 비율은 통계적으로 유의미한 차이는 없었다.

<표 14> 언론의 뉴스가치에 대한 정부별 해명자료수 (단위, 건, %)

	정부		전체
	노무현	박근혜	
영향성	77 (53.5)	178 (45.2)	255 (47.4)
갈등성	29 (20.1)	94 (23.9)	123 (22.9)
의외성	9 (6.3)	30 (7.6)	39 (7.2)
저명성	7 (4.9)	24 (6.1)	31 (5.8)
근접성	6 (4.2)	25 (6.3)	31 (5.8)
새로움	16 (11.1)	43 (10.9)	59 (11.0)
전체	144 (26.8)	394 (73.2)	538 (100.0)

$\chi^2=3.589$ df=5 p=.610

<표 15> 국정과제 여부에 따른 정부별 해명자료수 (단위, 건, %)

	정부		전체
	노무현	박근혜	
해당	59 (41.0)	171 (43.4)	230 (42.8)
해당 없음	85 (59.0)	223 (56.6)	308 (57.2)

$\chi^2=.254$ df=1 p=.624

정부가 국정운영의 핵심 사안으로 규정하고 중점 추진하고 있는 ‘국정과제’에 관하여 언론이 보도하는 경우 다른 보도 소재보다 더 민감하게 반응하여 해명하고 있는가를 확인한 결과, 정부는 국정과제(42.8%)보다는 기타 주제(57.2%)에 대한 언론의 보도에 대해 더 많은 해명자료를 배포하고 있는 것으로 나타났다. 또한 특정 정부가 국정과제에 대한 언론의 보도에 더 해명자료를 활발하게 배포하고 있지는 않았다. (<표 15>참고)

<표 16> 언론의 보도근거 제시에 대한 정부별 해명자료수 (단위, 건, %)

	정부명		전체
	노무현	박근혜	
근거가 있고 출처가 명시	72 (50.0)	259 (65.7)	331 (61.5)
근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	16 (11.1)	22 (5.6)	38 (7.1)
근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	53 (36.8)	112 (28.4)	165 (30.7)
근거 자료제시 없음	3 (2.1)	1 (0.3)	4 (0.7)

$\chi^2=15.968^{**}$ df=3 p=.001

대부분의 언론기사는 취재를 통해 얻은 정보의 출처나 근거를 제시하고 있었으나 출처를 명확하게 보도 내에 명시한 경우는 그 중 61.5%였다. 즉, 정부는 근거와 출처가 명확한 보도에 대해 해명자료를 배포하는 경우가 가장 높았으며, 이 경우 박근혜 정부가 65.7%, 노무현 정부가 50%로 특히 박근혜 정부일수록 이러한 보도에 대해 더 많이 해명자료를 배포하는 것으로 나타났다.

근거는 있으나 ‘정부 당국자’ 등과 같이 근거의 출처가 매우 모호하게 작성되어 출처를 추정하기 어려운 경우에도 정부는 해명자료를 활발하게 작성하는 것으로 나타났는데 노무현 정부가 이러한 모호한 출처를 가진 언론의 보도에 대해 더 적극적으로 해명(36.8%)한 것으로 나타났다. 이러한 보도근거에 따른 정부별 해명자료 빈도는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

보도 근거의 출처가 명확하게 명시된 경우, 그 근거 출처를 세부적으로 확인해보면 ‘정부 외부자료나 외부인사의 발언’인 경우가 331건 중 38.4%, ‘정부 내부자료나 내부인사의 발언’인 경우가 36.9%, ‘기타’로 직접 기자의 현장취재나 외신이나 외국정부의 발표인 경우가 17.2%, ‘세계 석학 등 전문가 의견’이 5.1%, ‘법적 근거’인 경우 2.4% 순으로 나타났으며 정부별로 이러한 비율의 차이는 통계적으로 유의미하지 않아 유사한 것으로 나타났다.

제 2 절 언론보도 요인에 따른 해명내용분석

앞서 살펴본 언론의 외부적, 내부적인 특성들은 정부 발표하는 해명자료의 내용과 관련이 있을까? 예를 들어 정부는 보도 매체가 보수적인가 진보적인가에 따라 해명의 방식을 달리하고 있을지, 정부 비판의 주제와 논조가 달라질수록 해명자료를 통한 정부의 해명 주장과 근거 제시 방식은 달라지는가를 분석해보았다. 우선 정부별로 해명자료 내용의 논조(주장)와 이를 뒷받침하며 제시하는 근거에 대한 일반적인 빈도 분석은 <표 17>과 <표 18>와 같다.

<표 17> 정부별 해명논조에 따른 해명자료수 (단위, 건, %)

	정부		전체
	노무현	박근혜	
사실 자체를 부인	87 (60.4)	195 (49.5)	282 (52.4)
사실은 인정하되 관련성은 부인	36 (25.0)	103 (26.1)	139 (25.8)
관련성은 인정하되 책임 부인	6 (4.2)	19 (4.8)	25 (4.6)
책임을 인정하되 중요성 부인/정당화	10 (6.9)	37 (9.4)	47 (8.7)
책임 인정 및 적극적 행동	5 (3.5)	28 (7.1)	33 (6.1)
해명 아님 / 단순 부가설명	0 (0.0)	12 (3.0)	12 (2.2)
전체	144 (26.8)	394 (73.2)	538 (100.0)

$\chi^2=9.931$ df=5 p=.077

<표 18> 정부별 해명근거에 따른 해명자료수 (단위, 건, %)

	정부		전체
	노무현	박근혜	
근거가 있고 출처가 명시	42 (29.2)	159 (40.4)	201 (37.4)
근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	38 (26.4)	88 (22.3)	126 (23.4)
근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	23 (16.0)	81 (20.6)	104 (19.3)
근거 자료제시 없음	41 (28.5)	66 (16.8)	107 (19.9)
전체	144 (26.8)	394 (73.2)	538 (100.0)

$$\chi^2=12.706^{**} \text{ df}=3 \text{ p}=.005$$

정부는 해명자료를 통해 언론의 보도 내용 중 사실여부 자체를 부인하는 의견을 가장 많이 제시하고 있는 것으로 나타났다. 연구대상 기간동안 발표된 해명자료 538건 중 52.4%가 ‘사실 자체를 부인’하는 논조를 보였다. 보도 내용에 언급된 일부 사실은 인정하되 그것이 언론이 주장하는 결과와 관계가 없다고 부인하거나 용도와 목적이 다르다고 주장하는 등 ‘사실은 인정하되 관련성은 부인’하는 해명논조를 가진 자료가 전체 자료의 25.8%로 그 뒤를 이었다. 정부별로도 이러한 순서와 비율차이는 통계적으로 유의미하게 다르지 않았다.

이러한 정부가 해명에 대한 근거로 제시하는 유형은 어떠한지 분석한 결과는 정부별로 유의미한 차이가 있었다.(P=.005) 노무현 정부의 경우 근거가 있고 이에 대한 출처를 명확하게 명시한 경우와 근거는 있으나 출처를 추정할 수 있을 정도만 기술한 경우가 전체 해명자료의 각각 29.2%와 26.4%로 비율에 큰 차이가 없었다. 반면 박근혜 정부는 각각

40.4%와 22.3%로 근거가 있고 출처까지 명확하게 명시한 경우가 2배 가까운 수치로 높았다. 또한 노무현 정부는 근거자료가 없는 해명자료의 수도 전체의 28.5%를 차지할 정도로 높았으나, 박근혜 정부는 이와 같은 경우는 16.8%에 그쳐 해명자료 중 가장 낮은 비율을 차지하였다.

해명근거의 출처가 명시된 경우 중, 양 정부는 모두 정부 내부적으로 가진 자료나 내부인사의 발언을 근거로 들어 해명하고 있는 비율이 68.2%로 가장 높았다. 다음은 법적근거가 19%~21.4%, 정부 외부자료나 외부인사 발언을 출처로 언급한 경우가 7.1%~11.9%로 가장 낮았다. 이러한 정부별 해명근거 출처는 통계적으로 유의미한 차이는 없어 정부가 해명자료에서 출처를 언급하여 근거를 대는 경우는 양 정부 모두 비슷한 정도로 유사한 유형의 자료를 사용하는 것을 알 수 있었다.

1. 언론보도 외부요인에 따른 해명내용

(1) 매체 형태에 따른 해명자료 내용

신문인지, 방송인지, 통신사뉴스인지, 인터넷 언론인지 매체의 형태에 따라 정부는 해명을 다르게 하고 있는지는 <표 19>와 같다. 각 매체형태별로 정부는 사실 자체를 부인하는 논조를 가장 많이 사용하고 있었으며 특히 인터넷 뉴스의 경우 이러한 비율이 76.9%로 가장 높았다. 그 다음으로는 보도된 내용에서 사실에 대해서는 인정하되 정부와의 관련성은 부인하는 해명논조를 사용하여 정부의 의견을 피력한 경우가 비율이 높았다.

<표 19> 매체형태에 따른 해명자료 논조 (단위: 건, %)

	사실 자체를 부인	사실은 인정하되 관련성은 부인	관련성은 인정하되 책임 부인	책임을 인정하되 중요성 부인/정당화	책임 인정 및 적극적 행동	해명 아님 / 단순 부가설명
신문	221 (54.0)	110 (26.9)	20 (4.9)	34 (8.3)	22 (5.4)	2 (0.5)
방송	15 (34.9)	10 (23.3)	2 (4.7)	6 (14.0)	6 (14.0)	4 (9.3)
인터넷	20 (76.9)	4 (15.4)	1 (3.8)	0 (0.0)	1 (3.8)	0 (0.0)
통신사	26 (43.3)	15 (25.0)	2 (3.3)	7 (11.7)	4 (6.7)	6 (10.0)

$\chi^2=49.586***$ df=15 p=.000, 11셀(45.8%)은 5보다 작은 기대 빈도를 가지는 셀

본 연구에서 통계적으로 유의미한 결과가 나오지 않아 넣지않았으나 매체형태에 따라 정부가 해명자료 내에서 근거를 제시하는 유형은 4개 매체 유형 모두 근거의 출처를 명시하며 제시한 경우가 가장 높았다. 그 다음으로 신문은 출처가 명시되어 있지는 않으나 추정할 수 있게 근거를 제시한 경우가, 방송은 출처는 명확하지 않으나 근거를 제시하고 있는 경우가, 인터넷과 통신사 뉴스는 근거자료 제시가 전혀 없는 경우가 그 다음 비율을 차지한 것으로 나타났다. 이는 인터넷과 통신사의 뉴스가 다른 매체에 비해 매체가 가진 지면적, 시간적 한계가 없어 명확한 근거 제시에 대한 의무에서 비교적 자유롭다는 점이 반영된 것을 고려해볼 수 있을 것이다.

(2) 이념적 성향에 따른 해명자료 내용

정부는 자신의 이념적 성향과 반대되는 언론의 보도에 더욱 민감하게 반응하여 해명자료를 발표하고 있을지 교차분석을 실시한 결과 언론의 이념적 성향과 정부의 해명논조는 전체 빈도나 정부별로도 모두 관계가 없는 것으로 나타났으나 <표 20>과 같이 이때 제시하는 해명의 근거에는 차이가 있는 것으로 나타났다.

매체의 이념적 성향을 확인할 수 없는 매체를 제외하고 보수와 중도, 진보언론에 대한 정부의 해명자료 배포내역을 확인해보면 명확한 해명 근거의 출처를 명시하는 방식으로 해명자료를 배포하고 있으나 진보매체에 대해서는 이러한 비율이 45.8%로 더 높은 것으로 확인되었다. 또한 근거 자료를 추정 불가능하게 애매하게라도 제시한 경우는 진보매체의 경우가 23.3%로 보수 매체보다 비율이 높은 것으로 나타났다. 이러한 비율은 정부별로 보면 더욱 차이가 있었다.

박근혜 정부는 보수와 중도, 진보언론 모두에 대해서 근거가 있고 출처를 명시하는 방식으로 해명자료 근거를 제시하는 비율이 가장 높았으며 이러한 이념적 성향에 따른 해명자료 근거 비율은 통계적으로 유의미하여 차이가 있는 것으로 나타났다. 반면에 노무현 정부의 해명자료 근거는 보수언론에 대해서는 근거를 명확히 명시한 경우와 전혀 제시하지 않은 경우 빈도가 동일하게 나타났으며 중도언론에 대해서는 근거를 제시하지 않은 경우가 가장 많고, 진보 매체에 대해서는 반대로 근거를 명확하게 출처까지 명시한 비율이 가장 높아서 이념적 성향에 따른 근거 제시 방식에 차이가 있었다.

<표 20> 언론의 이념적 성향에 따른 정부별 해명자료 근거 (단위: 건, %)

		근거가 있고 출처가 명시	근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	근거 자료제시 없음
전체 $\chi^2=20.438^*$ df=9 p=.015	보수	91 (34.7)	60 (22.9)	51 (19.5)	60 (22.9)
	중도	49 (36.6)	33 (24.6)	20 (14.9)	32 (23.9)
	진보	55 (45.8)	23 (19.2)	28 (23.3)	14 (11.7)
	확인불가	6 (27.3)	10 (45.5)	5 (22.7)	1 (4.5)
노무현 $\chi^2=2.109$ df=6 p=.909	보수	21 (28.8)	18 (24.7)	13 (17.8)	21 (28.8)
	중도	13 (26.0)	14 (28.0)	7 (14.0)	16 (32.0)
	진보	8 (38.1)	6 (28.6)	3 (14.3)	4 (19.0)
	확인불가	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
박근혜 $\chi^2=17.995^*$ df=9 p=.035	보수	70 (37.0)	42 (22.2)	38 (20.1)	39 (20.6)
	중도	36 (42.9)	19 (22.6)	13 (15.5)	16 (19.0)
	진보	47 (47.5)	17 (17.2)	25 (25.3)	10 (10.1)
	확인불가	6 (27.3)	10 (45.5)	5 (22.7)	1 (4.5)

(3) 보도매체수에 따른 해명자료 내용

정부는 정부에 대한 비판이 여러 개의 매체에서 동시다발적으로 보도될수록 더 해명자료를 많이 배포할까? 정부의 해명자료는 1개의 언론매체에 대해 배포하는 비율이 86.6%로 2개 이상의 복수 매체의 보도를 동시에 지적하고 있는 경우인 13.4%보다 6배 이상 높았다. 그러나 단독으로 보도하는 경우와 복수의 매체에서 보도하는 경우, 정부의 해명논조 사이에서는 유의미한 차이가 발견되지 않았다. 단독이나 복수 모두 사실 자체를 부인하는 경우가 가장 높았다.

<표 21> 보도매체수에 따른 해명논조와 근거 (단위: 건, %)

		단독	복수	
		466 (86.6)	72 (13.4)	
해명 논조	사실 자체를 부인	247 (53.0)	35 (48.6)	$\chi^2=9.829$ df=5 p=.080
	사실은 인정하되 관련성은 부인	121 (26.0)	18 (25.0)	
	관련성은 인정하되 책임 부인	20 (4.3)	5 (6.9)	
	책임을 인정하되 중요성 부인/정당화	42 (9.0)	5 (6.9)	
	책임 인정 및 적극적 행동	29 (6.2)	4 (5.6)	
	해명 아님 / 단순 부가설명	7 (1.5)	5 (6.9)	
해명 근거	근거가 있고 출처가 명시	167 (35.8)	34 (47.2)	$\chi^2=4.683$ df=3 p=.197
	근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	111 (23.8)	15 (20.8)	
	근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	90 (19.3)	14 (19.4)	
	근거 자료제시 없음	98 (21.0)	9 (12.5)	

해명에 대한 근거도 단독과 복수 매체 모두 명확한 출처를 명시한 경우가 가장 높았으나 근거 자료를 전혀 제시하지 않은 경우는 단독 매체의 경우가 복수 매체보다 21% 대 12.5%로 차이가 높았지만 통계적으로 유의미하지는 않았다.

2. 언론보도 내부요인에 따른 해명내용

(1) 보도주제에 따른 해명자료 내용

<표 22> 보도주제에 따른 정부의 해명논조 (단위: 건, %)

	사실 자체를 부인	사실은 인정하되 관련성은 부인	관련성은 인정하되 책임은 부인	책임을 인정하되 중요성 부인/정당화	책임 인정 및 적극적인 행동	전체
시행 예정인 정책·제도 관련	88 (53.0)	63 (38.0)	3 (1.8)	5 (3.0)	7 (4.2)	166 (100.0)
시행 중인 정부 정책·제도 관련	75 (44.9)	36 (21.6)	14 (8.4)	24 (14.4)	18 (10.8)	167 (100.0)
정부 내외 자료·발언 관련	60 (69.0)	16 (18.4)	0 (0.0)	7 (8.0)	4 (4.6)	87 (100.0)
부처 간 갈등 관련	7 (43.8)	5 (31.3)	2 (12.5)	2 (12.5)	0 (0.0)	16 (100.0)
정부 소속 인사, 조직 개편 등	15 (68.2)	2 (9.1)	1 (4.5)	3 (13.6)	1 (4.5)	22 (100.0)
예산사용 관련	16 (51.6)	8 (25.8)	2 (6.5)	5 (16.1)	0 (0.0)	31 (100.0)
기타	261 (53.4)	130 (26.6)	22 (4.5)	46 (9.4)	30 (6.1)	489 (100.0)

$\chi^2=60.666***$ df=20 p=.000, 11셀(36.7%) 5보다 작은 기대 빈도를 가지는 셀

언론이 보도하는 특정 주제에 대해 정부의 해명자료 내용이 차이가 있는지를 확인하기 위해 교차분석을 실시하였다. 빈도수가 낮은 기타 보도 주제와 해명이 아닌 단순 부가설명을 담고 있는 해명자료를 제외하고 분석한 결과 <표 22>과 같았다. 보도가 어떤 주제인지에 따라 해명의 논조는 유의한 차이가 있는 것으로 나타났으나 빈도가 작은 몇 개의 케이스가 있어서 신중한 분석이 필요하다.

<표 23> 보도주제에 따른 정부의 해명근거 (단위: 건, %)

	근거가 있고 출처가 명시	근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	근거 자료 제시 없음	전체
시행 예정인 정책·제도 관련	53 (31.4)	27 (16.0)	26 (15.4)	63 (37.3)	169 (100.0)
시행 중인 정부 정책·제도 관련	64 (38.3)	48 (28.7)	41 (24.6)	14 (8.4)	167 (100.0)
정부 내외 자료·발언 관련	42 (48.3)	19 (21.8)	11 (12.6)	15 (17.2)	87 (100.0)
부처 간 갈등 관련	4 (25.0)	5 (31.2)	3 (18.8)	4 (25.0)	16 (100.0)
정부 소속 인사, 조직 개편 등	5 (22.7)	5 (22.7)	6 (27.3)	6 (27.3)	22 (100.0)
예산사용 관련	13 (41.9)	9 (29.0)	7 (22.6)	2 (6.5)	31 (100.0)
기타	20 (43.5)	13 (28.3)	10 (21.7)	3 (6.5)	46 (100.0)
전체	201 (37.4)	126 (23.4)	104 (19.3)	107 (19.9)	538 (100.0)

$\chi^2=66.039***$ df=18 p=.000

정부는 다양한 언론보도 주제에 대해서 37.4%는 근거를 출처를 명시하는 방식으로 해명자료를 작성하여 배포한 것으로 나타났다. 그러나 시행 예정인 정책이나 제도와 관련된 보도에 대해 발표한 해명자료의 경우, 근거 자료 제시 없이 해명자료가 쓴 비율이 출처를 명시한 비율보다 높았다. 이는 아직 확정되지 않은 정책사안에 대한 언론의 보도의 경우 정부가 단순히 ‘확정된 바 없다’ 혹은 ‘논의된 바 없다’는 수준으로 해명을 마치는 경우가 많았고, 이에 대한 별도의 근거가 제시되어 있지 않은 케이스가 많기 때문으로 판단된다. 그러나 실제 정부 내에서 전혀 진행되거나 확정되지 않은 사안에 대해 언론이 추측성 보도를 하는 경우 이러한 전혀 근거를 제시하지 않는 정부의 해명방식이 잘못된 것이라고 판단하기는 어렵다.

일례로 2005년 12월 21일자로 연합뉴스는 “정부는 주택청 신설을 위한 구체적인 방안을 연말까지 만들고, 정부조직법을 개정하여 내년 하반기에 주택청을 출범시킬 예정”이라고 신상이 밝혀지지 않은 ‘정부 고위 관계자’의 발언을 근거로 보도하였다. 이에 대해 건설교통부는 “정부는 주택청 신설방안을 검토한 바 없음”이라는 근거 없는 한 줄짜리 해명자료를 배포하였다. 주택청 신설 논의는 2008년까지도 이어져 결과적으로 연합뉴스의 보도는 오보로 나타났다. 이처럼 단순히 해명 근거가 있고 없는 잘못된 해명인지 아닌지를 판단하는 기준이 된다고 볼 수 없다. 그러나 정부가 정책결정 과정에서 ‘정보차단’을 위한 용도로 이러한 해명방식을 사용하였을 때 언론 설득에는 실패하고 불만을 높일 가능성이 있어 신중한 접근이 필요한 것으로 보인다.

반면 정부는 실제 시행 중인 정책에 관해서는 근거와 출처를 명확히 하는 방식으로 언론에 대응하고 있었으며 특히 정부 내외의 자료를 근거로 언론이 보도하는 경우(48.4%)나 예산사용과 관련한 보도(41.9%)에 대

해서는 더욱 높은 비율로 출처를 명시한 해명근거를 들고 있는 것으로 나타났다. 하지만 세부적으로 그 출처가 법적근거인지 정부자료인지 등을 분석하였을 때 근거의 출처와 보도주제의 관련성은 찾지 못하였다.

(2) 보도논조에 따른 해명자료

언론이 긍정적 혹은 부정적으로 사안을 보도하고 있는가가 정부가 해명자료의 내용을 구성하는 것과 관련이 있는지를 확인한 결과 통계적으로 유의미한 관련이 있는 것으로 발견되었다. 정부는 긍정적이거나 부정적인 보도에 대해서는 해명근거를 대면서 출처를 명시하는 비율이 높으나 중립적인 보도에 대해서는 근거자료를 제시하지 않는 비율이 40.7%로 가장 높았다.

<표 24> 보도논조에 따른 정부의 해명근거 (단위: 건, %)

	근거가 있고 출처가 명시	근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	근거 자료 제시 없음	전체
긍정적	10 (50.0)	2 (10.0)	2 (10.0)	6 (30.0)	20 (100.0)
중립적	47 (26.6)	28 (15.8)	30 (16.9)	72 (40.7)	177 (100.0)
부정적	144 (42.2)	96 (28.2)	72 (21.1)	29 (8.5)	341 (100.0)
전체	201 (37.4)	126 (23.4)	104 (19.3)	107 (19.9)	538 (100.0)

$\chi^2=81.411^{***}$ df=6 p=.000

이는 중립적인 보도 총 177건 중 53.7%인 95건이 시행예정인 정책과 제도에 관련된 주제를 가진 것이 가장 많은 것을 비추어 볼 때 새로 도입될 정책에 대한 중립적인 보도인 경우 앞서 살펴본 것과 같이 ‘결정된 바 없다’ 혹은 ‘논의한 적 없다’는 수준으로 해명을 마치는 경우가 많았고, 이에 대한 별도의 근거가 제시되어 있지 않은 케이스가 많기 때문으로 판단된다.

긍정적인 보도에 대해 해명자료를 배포하는 경우는 주로 다음과 같았다. 긍정적인 보도의 대부분은 정부의 정책이나 운영에 대한 좋은 측면을 상세하게 보도하여 정책홍보가 되거나 기자의 해석이 동조적이고 ‘기대된다’, ‘개선될 전망이다’와 같이 긍정적 해석이 들어간 경우였다. 이 경우 정부는 해명자료를 통해 관련 정책에 대한 더욱 세부적인 내용을 덧붙여 설명하거나, 정책의 의의와 향후 계획을 밝히는 등의 방식을 사용하였다. 일례로 박근혜 정부에서 국토교통부는 ‘제25회 서울 세계도로대회’에 대한 진행과정을 5차례의 해명자료를 통해 참고자료 형식으로 배포하였고, 농림축산식품부는 농식품 규제개혁에 대한 언론보도내용에 대해 현재 관련 개정안이 입법예고 중이라는 세부정보를 제공하고 있었다. 정부는 이처럼 해명자료를 이견을 제시하는 언론 대응의 수단으로 사용하는 동시에 정책 홍보수단으로도 활용하고 있었다.

(3) 뉴스가치에 따른 해명자료

언론 보도에 담긴 뉴스가치에 따라 정부가 해명하는 논조와 근거 제시 방식이 달라지는지를 확인한 결과, 해명의 논조는 영향성 있는 뉴스가치든, 갈등성이 있든, 저명성이 있든 모든 뉴스가치에서 사실 자체를 부인하는 방식이 가장 많은 것으로 나타났다. 그 비율은 45.2%~71.1%로 장

차관급 관료나 대통령, 유명인사 등이 등장하는 저명성 있는 뉴스에 대해서는 특히 다른 뉴스가치가 있는 기사 보다 사실 자체를 부인하는 해명 논조를 더 많이 사용하는 것으로 나타났다.

예를 들어 대학총장 간담회에서 황우여 교육부장관이 “과거 데모가 많아 역사에 대한 투자가 적어 역사 교육이 제대로 되지 않았다”는 발언을 했다는 연합뉴스의 2015년 10월 20일 보도에 대해 교육부는 황 장관은 위 간담회에서 “기사와 같은 내용을 발언한 사실이 없다”고 해명하였다.

<표 25> 뉴스가치에 따른 정부의 해명논조 (단위: 건, %)

	사실 자체를 부인	사실은 인정하 되 관련성 은 부인	관련성 은 인정하 되 책임 부인	책임을 인정하 되 중요성 부인/정 당화	책임 인정 및 적극적 행동	해명 아님 / 단순 부가설 명	전체
영향성	124 (48.6)	76 (29.8)	10 (3.9)	26 (10.2)	17 (6.7)	2 (0.8)	255 (100.0)
갈등성	69 (56.1)	27 (22.0)	8 (6.5)	10 (8.1)	7 (5.7)	2 (1.6)	123 (100.0)
의외성	19 (48.7)	9 (23.1)	5 (12.8)	4 (10.3)	1 (2.6)	1 (2.6)	39 (100.0)
저명성	22 (71.0)	7 (22.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (6.5)	0 (0.0)	31 (100.0)
근접성	14 (45.2)	4 (12.9)	2 (6.5)	2 (6.5)	3 (9.7)	6 (19.4)	31 (100.0)
새로움	34 (57.6)	16 (27.1)	0 (0.0)	5 (8.5)	3 (5.1)	1 (1.7)	59 (100.0)

$\chi^2=69.061$ df=25 p=.000, 16셀(44.4%)은 5보다 작은 기대 빈도를 가지는 셀

“연금공단 이사장직에 문형표 전 복지부 장관이 지원했다”는 보도에 대해서 보건복지부는 “현재 지원자는 없다”고 해명하였으며 보건복지부에서 국민연금공단에 대해 전직 복지부 장관 출신 이사장의 눈치를 보고 아무런 조치를 하지 않았다는 기사에 대해서는 “사실과 다른 기사로 인해 불필요한 오해가 발생하는 점에 대해 대단히 유감”이라고 불편한 심기를 드러내기도 하였다.

뉴스가치에 따른 해명의 근거 또한 관련이 없는 것으로 나타났다. 정부는 특정 뉴스가치에 따라 해명근거를 제시하는 방식에 차이를 두지는 않았다.

<표 26> 뉴스가치에 따른 정부의 해명근거 (단위: 건, %)

	근거가 있고 출처가 명시	근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	근거 자료제시 없음	전체
영향성	80 (31.4)	60 (23.5)	54 (21.2)	61 (23.9)	255 (100.0)
갈등성	52 (42.3)	28 (22.8)	27 (22.0)	16 (13.0)	123 (100.0)
의외성	21 (53.8)	9 (23.1)	6 (15.4)	3 (7.7)	39 (100.0)
저명성	9 (29.0)	10 (32.3)	3 (9.7)	9 (29.0)	31 (100.0)
근접성	15 (48.4)	7 (22.6)	5 (16.1)	4 (12.9)	31 (100.0)
새로움	24 (40.7)	12 (20.3)	9 (15.3)	14 (23.7)	59 (100.0)
전체	201 (37.4)	126 (23.4)	104 (19.3)	107 (19.9)	538 (100.0)

$\chi^2=22.944$ df=15 p=.085

저명성 뉴스가치를 제외한 모든 뉴스가치에서 근거가 있고 출처를 명시하는 해명근거 제시 방식을 가장 많이 사용하였다. 저명성있는 뉴스에 대해서는 근거를 제시하나 출처는 추정할 수 있을 정도로만 기술되어 있는 경우가 가장 높았는데 이는 다른 경우와 비교하여 통계적으로 유의하지 않았다.

(4) 국정과제에 따른 해명자료

정부는 정부가 중요시하는 특정 국정과제에 대해서 더 해명자료를 배포하거나 해명방식을 달리하고 있을까? 노무현 정부와 박근혜 정부의 해명자료 전부를 통합하여 보았을 경우 정부는 국정과제인 경우와 국정과제에 관한 뉴스가 아닌 경우 해명논조를 달리하는 것으로 나타났다.

<표 27> 국정과제에 따른 정부별 해명논조 (단위: 건, %)

		사실 자체를 부인	사실은 인정하되 관련성은 부인	관련성은 인정하되 책임 부인	책임을 인정하되 중요성 부인/정당화	책임 인정 및 적극적 행동	해명 아님 / 단순 부가설명
전체 $\chi^2=11.697^*$ df=5 p=.039	해당	115 (50.0)	66 (28.7)	12 (5.2)	23 (10.0)	14 (6.1)	0 (0.0)
	해당없음	167 (54.2)	73 (23.7)	13 (4.2)	24 (7.8)	19 (6.2)	12 (3.9)
노무현 $\chi^2=2.622$ df=4 p=.623	해당	36 (61.0)	14 (23.7)	4 (6.8)	4 (6.8)	1 (1.7)	0 (0.0)
	해당없음	51 (60.0)	22 (25.9)	2 (2.4)	6 (7.1)	4 (4.7)	0 (0.0)
박근혜 $\chi^2=13.038^*$ df=5 p=.023	해당	79 (46.2)	52 (30.4)	8 (4.7)	19 (11.1)	13 (7.6)	0 (0.0)
	해당없음	116 (52.0)	51 (22.9)	11 (4.9)	18 (8.1)	15 (6.7)	12 (5.4)

두 경우 모두 ‘사실 자체를 부인’하는 해명논조를 가장 많이 사용하였으나 국정과제가 아닌 경우 이러한 논조 사용이 더 빈번하게 나타났다. 국정과제인 경우 아닌 경우보다 사실을 완전히 부인하기 보다는 관련성이나 책임, 중요성을 부인하거나 정당화하는 논조방식을 더 사용하는 것으로 나타났으며 이는 통계적으로 유의미하였다.

이를 정부별로 나누어 보면 노무현 정부는 국정과제 여부와 해명논조는 통계적으로 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났으나 박근혜 정부는 반대로 유의미한 관계가 있는 것으로 나타나 박근혜 정부의 자료가 더 많아 전체 통계에 영향을 미친 것으로 확인된다. 박근혜 정부는 해명자료를 통해 국정과제가 아닌 경우에 더 사실 자체를 부인하는 논조를 더 많이 사용하였으며 국정과제에 대한 언론의 보도인 경우 일부 내용에 대해서만 해명을 하거나 관련성은 수용하되 그 원인을 다른 주체로 돌리는 방식, 책임을 최소화하는 표현을 통해 책임의 크기를 줄이고 정당화하는 논조를 더 사용하였다.

국정과제와 해명근거와의 관계는 반대로 노무현 정부에서는 통계적으로 유의미한 관련이 있으나, 박근혜 정부에서는 유의미한 관련이 없는 것으로 나타났다. 노무현 정부의 경우 국정과제에 관한 언론의 보도에 대해서는 근거에 대한 출처를 명확하게 명시하여 해명하는 경우가 16.9%였으나 그 반대의 경우는 37.6%로 2배 이상 높은 것으로 나타났다. 반면 근거의 출처를 적진 않았으나 추정할 수 있도록 기술한 경우나 전혀 근거 자료를 제시하지 않은 경우의 비율이 국정과제에 해당하는 경우가 아닌 경우가 더 높았다. 즉, 노무현 정부에서는 국정과제 여부에 관계없이 해명자료는 유사한 논조로 썼으나 주장에 대한 근거는 국정과제일수록 근거가 없거나 불명확하게 쓰인 비율이 높았다.

<표 28> 국정과제에 따른 정부별 해명근거 (단위: 건, %)

		근거가 있고 출처가 명시	근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	근거 자료제시 없음
전체	해당	76 (33.0)	58 (25.2)	49 (21.3)	47 (20.4)
	해당없음	125 (40.6)	68 (22.1)	55 (17.9)	60 (19.5)
$\chi^2=3.428$ df=3 p=.330					
노무현	해당	10 (16.9)	19 (32.2)	9 (15.3)	21 (35.6)
	해당없음	32 (37.6)	19 (22.4)	14 (16.5)	20 (23.5)
$\chi^2=8.208^*$ df=3 p=.042					
박근혜	해당	66 (38.6)	39 (22.8)	40 (23.4)	26 (15.2)
	해당없음	93 (41.7)	49 (22.0)	41 (18.4)	40 (17.9)
$\chi^2=1.873$ df=3 p=.599					

(5) 보도근거에 따른 해명자료

언론의 보도 내용에 근거자료가 제시된 방식에 따라 정부가 발표하는 해명자료의 논조와 근거 제시방법이 달라지는가에 대해 <표 29>와 같이 교차분석한 결과 해명논조는 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났으나 해명근거는 높은 관계가 있는 것으로 나타났다.

언론보도에 구체적인 근거가 명시되면 해명자료도 출처를 명시하여 근거가 제시되는 비율이 높았으며 언론보도에서 출처가 모호하게 기술되어 있을수록 해명자료에도 근거가 불명확하게 기술되는 비율이 높아졌다. 하지만 일부 사례를 보면 명확한 근거를 적시한 해명이 적절하다고 볼

수만은 없었다. 언론의 보도에 대해 구체적인 사실 근거를 들어 반박한 경우도 있었지만, 전혀 정부나 정책에 대한 언급이 없는 아파트 입주자 대표 자리를 둘러싼 갈등 보도(2015년 11월 13일자 KBS뉴스)에 대해 공동주택 관리비리 근절을 위한 제도개선 추진 사항에 대해 언급하는 등 홍보성 해명인 경우가 있었다.

<표 29> 보도근거에 따른 정부의 해명근거 (단위: 건, %)

	근거가 있고 출처가 명시	근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	근거 자료제시 없음	전체
근거가 있고 출처가 명시	144 (43.5)	75 (22.7)	70 (21.1)	42 (12.7)	331 (100.0)
근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	14 (36.8)	16 (42.1)	5 (13.2)	3 (7.9)	38 (100.0)
근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	42 (25.5)	34 (20.6)	28 (17.0)	61 (37.0)	165 (100.0)
근거 자료제시 없음	1 (25.0)	1 (25.0)	1 (25.0)	1 (25.0)	4 (100.0)
전체	201 (37.4)	126 (23.4)	104 (19.3)	107 (19.9)	538 (100.0)

$\chi^2=53.571***$ df=9 p=.000

제 3 절 해명자료 반영분석

앞의 내용에서 언론보도의 특성이 정부가 작성하는 해명자료 내용과 관련이 있는지를 확인해보았다면 이번에는 정부의 해명자료 작성 방식에 따라 해명이 언론에 반영되는 것과 관련이 있는지를 확인해보고자 한다. 정부가 해명자료를 구체적인 근거를 들어 배포하는 경우 언론에의 반영률이 더 높아질 것인가? 혹은 언론 자체가 가진 특성과 보도 내용에 따라 해명자료를 반영하는 비율이 달라질 것인가?

1. 정부별 해명자료 반영분석

전체 538건의 해명자료 중 언론에 해명이 반영되어 정정되거나 반대로 반박의견을 달아 수용된 경우는 전체의 8.2%로 해명자료 10건 중 1건의 자료도 채 반영되지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 노무현 정부의 경우 3.5%만이 반영된 반면, 박근혜 정부에서는 9.9%가 반영되어 정부 간에는 통계적으로 유의미한 차이가 있었다. 박근혜 정부는 보도된 뉴스의 원문을 수정해주는 방식의 반영 건수도 높았지만, 반박으로 언론이 부정적으로 반영한 경우도 노무현 정부에 비해 높은 편이었다.

구체적으로 해명이 반영된 사례를 확인해보면 2015년 12월 7일 서울경제TV는 “오피스텔 주택임대사업자에 대한 취득세 감면혜택이 2015년 종료”된다고 보도하였으나 행정자치부는 “취득세 감면을 3년간 연장하는 내용으로 개정안을 국회에 제출”하여 “현재 본회의 심의를 앞두고 있다”고 설명하였다. 해당 언론은 관련 해명을 반영하여 “오피스텔 주택임대사업자에게 주어졌던 신규분양에 대한 취득세 감면 혜택은 오는 2018년

12월까지 유예될 예정이다. 관련 상임위원회인 안전행정위원회에서는 통과됐고, 국회 법사위 통과를 앞두고 있다.”고 수정하였다.

반대로 해명이 재반박 의견을 덧붙여 반영된 사례를 보면 “천안함 어뢰 추진체가 훼손”되었다는 2015년 12월 31일자 YTN보도에 대해 국방부는 “어뢰추진체 증거물 보존과 관련하여 서울중앙지방 법원 공판시 서울중앙지검 담당검사 및 변호인측의 증거물훼손방지요구가 있었다”고 해명하였다. 그러나 언론은 검찰은 “국방부에 증거 보전을 공식 요청한 적이 없고, 지난 10월 현장 검증도 끝난 만큼 관리 책임은 국방부 소관”이라고 국방부의 해명에 덧붙여 보도했다. 이 외에도 “행정자치부가 올해 배정한 38억 원에 대해선 자료 미확보를 이유로 명확히 해명하지 않았다”(JTBC 2015년 11월 9일자), “국방부가 반박 아닌 반박 입장자료를 내 논란이 증폭되고 있다”(머니투데이, 2015년 11월 4일자) 등과 같이 부정적으로 해명자료를 반영한 건이 박근혜 정부에서 더 비율이 높았다. 별도로 정정·반론보도문을 실어 해명을 반영한 건수는 총 4건에 불과하였으며 중앙일보 2건, 서울신문 2건이었다.

<표 30> 정부별 해명자료 반영률 (단위, 건, %)

	노무현	박근혜	전체
보도원문 정정	2 (1.4)	29 (7.4)	31 (5.8)
별도 정정	2 (1.4)	2 (0.5)	4 (0.7)
해명 반박	1 (0.7)	8 (2.0)	9 (1.7)
반영합계	5 (3.5)	39 (9.9)	44 (8.2)
미반영	139 (96.5)	355 (90.1)	494 (91.8)

$\chi^2=5.799^*$ df=1 p=.020

2. 해명 내용에 따른 해명자료 반영분석

정부가 작성하여 발표한 해명자료의 특성에 따라서 해명자료의 반영률이 달라지는지를 확인하는 작업은 해명자료의 실질적인 목적인 ‘오보 정정’ 기능이 있는지, 정부가 효과적인 방식으로 해명자료를 작성하고 있는지를 검증하는 중요한 단계이다.

우선 정부 해명자료의 논조와 해명반영여부의 관계를 확인해보면, 해명이 반영될 때와 반영되지 않을 때 모두 사실자체를 부인하는 논조로 해명자료가 쓰인 비율이 53.3%~56.8%로 가장 높았다. 낮은 비율로 해명자료가 반영되는 경우에는 책임을 인정하고 적극적으로 수용하겠다고 해명하는 경우와 관련성은 인정하되 책임은 부인하는 경우가 가장 적었다. 정부가 언론의 비판을 인정하고 대책을 세우겠다고 해명자료를 배포하는 경우는 언론이 정정을 할 필요가 없기 때문에 이를 제외하고 다시 확인해보면 관련성은 인정하되 책임을 부인하는 경우가 해명자료 반영률이 가장 낮은 논조로 나타났다. 해명논조에 따른 해명 반영여부는 정부별로 세분화하여 분석하여도 통계적으로 유의미한 차이가 존재하지 않는 것으로 나와, 특정한 해명논조가 더 해명반영률을 높이거나 낮추는 것과 관련이 있지 않은 것으로 나타났다. (<표 31> 참고)

해명자료를 통해 정부가 근거를 제시한 방식에 따라 해명반영률이 달라지는 가도 확인한 결과 통계적으로 유의미한 관련성이 없는 것으로 밝혀졌다. (<표 32> 참고) 해명자료가 반영된 빈도자체가 낮아 결과를 일반화하기 어려운 부분이 있으나 해명자료가 반영된 경우 모든 정부에서 명확한 근거와 출처를 제시하여 해명을 한 경우 반영되는 비율이 38.6%로 가장 높았다. 그러나 정부가 명확한 근거를 들어 해명하였으나 내용이 반영되지 않은 경우도 37.2%로 가장 높게 나왔으며 두 비율은 통계

적으로 유의미한 차이가 있다고 보이지 않았다. 따라서 해명논조에 따른 해명반영률 결과와 같이 정부가 해명 시 근거를 어떻게 제시하는지는 언론이 해명을 반영하는가와 깊은 관련이 없다는 것을 알 수 있다.

만약 언론이 해명자료를 반영하고 말고의 결과가 해명자료 자체 내용의 차이에서 비롯되는 것이 아니라면, 언론자체가 가진 특성이나 언론의 보도 내용에 의한 차이에서 비롯된 것이 아닐까라는 질문으로 이어질 수 있다. 따라서 다음에서 언론의 외부요인, 내부요인에 따라 해명자료의 반영률이 달라지는지를 확인해보았다.

<표 31> 정부별 해명논조에 따른 해명반영률 (단위: 건, %)

		반영	미반영	
전체	사실 자체를 부인	25 (56.8)	257 (53.3)	$\chi^2=4.972$ df=4 p=.290
	사실은 인정하되 관련성은 부인	10 (22.7)	129 (26.8)	
	관련성은 인정하되 책임 부인	3 (6.8)	22 (4.6)	
	책임을 인정하되 중요성 부인/정당화	6 (13.6)	41 (8.5)	
	책임 인정 및 적극적 행동	0 (0.0)	33 (6.8)	
노무현	사실 자체를 부인	4 (80.0)	83 (59.7)	$\chi^2=1.136$ df=4 p=.889
	사실은 인정하되 관련성은 부인	1 (20.0)	35 (25.2)	
	관련성은 인정하되 책임 부인	0 (0.0)	6 (4.3)	
	책임을 인정하되 중요성 부인/정당화	0 (0.0)	10 (7.2)	
	책임 인정 및 적극적 행동	0 (0.0)	5 (3.6)	
박근혜	사실 자체를 부인	21 (53.8)	174 (50.7)	$\chi^2=5.595$ df=4 p=.231
	사실은 인정하되 관련성은 부인	9 (23.1)	94 (27.4)	
	관련성은 인정하되 책임 부인	3 (7.7)	16 (4.7)	
	책임을 인정하되 중요성 부인/정당화	6 (15.4)	31 (9.0)	
	책임 인정 및 적극적 행동	0 (0.0)	28 (8.2)	

<표 32> 정부별 해명근거에 따른 해명반영률 (단위: 건, %)

		반영	미반영	
전체	근거가 있고 출처가 명시	17 (38.6)	184 (37.2)	$\chi^2=1.379$ df=3 p=.710
	근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	9 (20.5)	117 (23.7)	
	근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	11 (25.0)	93 (18.8)	
	근거 자료제시 없음	7 (15.9)	100 (20.2)	
노무현	근거가 있고 출처가 명시	4 (80.0)	38 (27.3)	$\chi^2=6.971$ df=3 p=.073
	근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	1 (20.0)	37 (26.6)	
	근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	0 (0.0)	23 (16.5)	
	근거 자료제시 없음	0 (0.0)	41 (29.5)	
박근혜	근거가 있고 출처가 명시	13 (33.3)	146 (41.1)	$\chi^2=1.861$ df=3 p=.602
	근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	8 (20.5)	80 (22.5)	
	근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	11 (28.2)	70 (19.7)	
	근거 자료제시 없음	7 (17.9)	59 (16.6)	

3. 언론보도 요인에 따른 해명자료 반영분석

언론 외부요인에 따라 해명자료가 반영에 차이가 있는지를 확인한 결과 모든 요인에서 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지 않았다.

<표 33> 언론 외부요인에 따른 해명반영률 (단위: 건, %)

		반영	미반영	
매체형태	신문	35 (79.5)	374 (75.7)	$\chi^2=.966$ $df=3$ $p=.809$
	방송	4 (9.1)	39 (7.9)	
	인터넷	2 (4.5)	24 (4.9)	
	통신사	3 (6.8)	57 (11.5)	
이념적성향	보수	21 (47.7)	241 (48.8)	$\chi^2=1.419$ $df=3$ $p=.701$
	중도	9 (20.5)	125 (25.3)	
	진보	11 (25.0)	109 (22.1)	
	확인불가	3 (6.8)	19 (3.8)	
보도매체수	단독	39 (88.6)	427 (86.4)	$\chi^2=.169$ $df=1$ $p=.681$
	복수	5 (11.4)	67 (13.6)	
배포방식	가판	6 (13.6)	27 (5.5)	$\chi^2=4.686$ $df=2$ $p=.096$
	온라인/인터넷판	2 (4.5)	24 (4.9)	
	해당없음	36 (81.8)	443 (89.7)	

<표 34> 가판여부에 따른 해명자료 반영률 (단위, 건, %)

	반영	미반영	전체
가판	6 (15.8)	27 (8.0)	33 (8.8)
해당없음	32 (84.2)	310 (92.0)	342 (91.2)
전체	38 (100.0)	337 (100.0)	375 (100.0)

$$\chi^2=2.574 \text{ df}=1 \text{ p}=.126$$

해명자료가 반영될 때와 반영되지 않을 때 비율차이가 가장 크게 나타났던 배포방식 요인을 인터넷판을 제외하고 가판배포와 가판이 아닐 때로만 나누어 분석하였다. 특히 노무현 정부에는 가판 구독을 폐지하여 가판에 대해 해명자료를 배포한 건수가 0건이기 때문에 노무현 정부의 해명자료를 제외하고, 박근혜 정부가 배포한 해명자료 중에서만 이 차이를 다시한번 검토하였다. 그 결과 가판인 경우 반영되는 비율이 13.6%에서 15.8%로 증가하였으나 가판으로 배포된 보도에 대해 해명자료를 반영하는 경우와 그렇지 않은 경우에 통계적으로 유의미한 차이가 없었다. 다만 가판으로 배포된 보도에 대해 해명자료를 반영한 6건 모두 반박이 아닌 보도 원문을 정정하는 방식으로 반영된 것으로 확인된다.

언론보도의 내부요인에 따라 해명자료의 반영에 차이가 있는가를 확인해본 결과는 다음과 같다. 언론이 어떤 주제에 대해 보도했었고, 어떠한 논조로 비판했는가 등 언론보도의 내부적 요인들은 다시 해명을 반영하는 것과는 관련이 낮은 것으로 나타났다. 다시 말해, 언론은 특정 보도 주제나 내용에 대한 보도에 대해서는 더 해명을 잘 반영해주거나 반대로 정정을 꺼려하는 것은 아닌 것으로 나타났다.

<표 35> 언론 내부요인에 따른 해명반영률 (단위: 건, %)

		반영	미반영	
보도주제	시행 예정인 정책·제도 관련	12 (27.3)	157 (31.8)	$\chi^2=5.100$ df=6 p=.531
	시행 중인 정부 정책·제도 관련	12 (27.3)	155 (31.4)	
	정부 내외 자료·발언 관련	9 (20.5)	78 (15.8)	
	부처 간 갈등 관련	0 (0.0)	16 (3.2)	
	정부 소속 인사, 조직 개편 등	2 (4.5)	20 (4.0)	
	예산사용 관련	5 (11.4)	26 (5.3)	
	기타	4 (9.1)	42 (8.5)	
보도논조	긍정적	0 (0.0)	20 (4.0)	$\chi^2=1.850$ df=2 p=.396
	중립적	15 (34.1)	162 (32.8)	
	부정적	29 (65.9)	312 (63.2)	
뉴스가치	영향성	25 (56.8)	230 (46.6)	$\chi^2=6.631$ df=5 p=.250
	갈등성	5 (11.4)	118 (23.9)	
	의외성	1 (2.3)	38 (7.7)	
	저명성	4 (9.1)	27 (5.5)	
	근접성	3 (6.8)	28 (5.7)	
	새로움	6 (13.6)	53 (10.7)	
국정과제	해당	14 (31.8)	216 (43.7)	$\chi^2=2.340$ df=1 p=.153
	해당 없음	30 (68.2)	278 (56.3)	

		반영	미반영	
보도근거	근거가 있고 출처가 명시	33 (75.0)	298 (60.3)	$\chi^2=4.313$ df=3 p=.230
	근거 있으나 출처 없고 추정만 가능	1 (2.3)	37 (7.5)	
	근거 있으나 출처 없고 추정 불가능	10 (22.7)	155 (31.4)	
	근거 자료제시 없음	0 (0.0)	4 (0.8)	

제 5 장 결론

제 1 절 연구의 결과 및 시사점

이 연구에서는 정부가 어떤 언론보도에 대응하여 해명자료를 작성하고 있는지 실태를 확인하고, 언론이 가진 외부요인과 내부요인에 따라 해명자료의 내용이 달라지는지, 이러한 언론의 특성과 해명자료의 내용은 언론이 다시 해명을 반영하는 것과 관련이 있는지 알아보았다. 언론보도 외부요인으로는 매체형태, 이념적 성향, 보도매체수, 배포방식을 설정하였으며 내부요인으로는 보도주제, 보도논조, 뉴스가치, 국정과제 여부, 보도근거를 설정하였다. 이러한 요인이 각각 해명자료 내용요인인 논조와 근거제시에 영향을 주는지, 이렇게 구성된 해명자료가 언론에는 어떻게 반영되고 있는지를 분석하였다. 연구의 대상이 되는 해명자료는 박근혜 정부 3년차 3개월(2015년 10월~12월)과 노무현 정부 3년차 3개월(2005년 10월~12월)에 중앙행정부처 중 처를 제외한 각부에서 발표한 것으로 택하였으며 이와 관련된 언론의 기사를 포함했다.

우선 정부별로 해명자료가 어떻게 작성되고 활용되고 있는지를 확인해보았다. 언론보도의 외부요인 중에서는 이념적 성향이, 내부요인 중에서는 보도주제, 보도논조, 보도근거가 정부별로 해명자료수에 통계적으로 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

정부가 해명자료를 배포한 언론의 이념적 성향을 확인해보면 노무현 정부는 보수, 중도, 진보언론 순으로 해명자료를 배포한 비율이 높았으며 박근혜 정부는 보수, 진보, 중도언론 순으로 해명자료를 배포하고 있었다. 정부의 성향에 관계없이 보수언론에 대해 해명자료 작성 비율이 가

장 높은 것은 보수 언론사의 수가 진보언론사보다 더 많기 때문에 뉴스가 더 많이 생산되고, 이에 따라 해명자료의 수도 비례하여 발표되기 때문으로 보인다. 다만 박근혜 정부는 진보와 중도 언론에 대한 해명자료 비율 차이가 크지 않았으나 노무현 정부는 2배 이상 차이가 났다. 정부와 언론 간의 이념적 성향에 따른 관계는 해명자료 작성 시 영향을 주며 각각 반대의 성향을 가진 매체에 대해 해명을 발표하는 빈도가 높아지고 이는 노무현 정부에서 더 강하게 나타났다. 이는 정부별로 이념적 성향이 다른 언론의 보도에 대해 더 민감하게 대응할 것이며, 노무현 정부가 더 적극적으로 대응하였다는 기존의 연구와 가설을 지지하는 결과였다.

언론이 보도하는 주제에 따라 정부별로 해명자료 생산은 관련이 있는 것으로 나타났다. 정부는 정책이나 제도에 관한 언론의 기사에 대해 가장 해명자료를 많이 배포하고 있었으며 특히 노무현 정부는 앞으로 계획·검토하고 있는 정부의 정책에 대한 언론보도에 더 민감하게 대응한 반면, 박근혜 정부는 현재 집행 중인 정부의 정책이나 운영방식을 지적하는 보도에 대해 더 적극적으로 해명하였다.

해명자료는 언론 보도로 인한 피해와 오해를 최소화하기 위한 목적에서 제작되는 만큼 정부는 부정적인 논조를 가진 언론의 보도에 주목하여 해명자료를 배포한 건이 절반 이상이었다. 다만 노무현 정부가 박근혜 정부보다 더 중립적인 논조를 가진 보도에 대해서도 해명자료를 배포하는 비율이 높았는데 정부별로 언론과 정부와의 관계인식이 ‘오보’에 대한 태도와 인식에도 영향을 미치며 특히 노무현 정부는 취재상의 부분적 오류에도 엄격한 태도를 갖고 있다는 선행연구 결과가 본 연구에서도 입증되었다.

정부가 비판적인 언론의 보도에만 민감하게 대응해 해명자료를 남발하고 있다는 언론의 지적이 양 정부 모두에서 부정적인 논조를 가진 언론

의 보도에 대한 비율이 가장 높다는 점에서 표면적으로는 입증된 것으로 보인다. 하지만 중립적인 노무현 정부의 경우에는 중립적인 보도에 대해서도 부정적인 논조의 언론보도 비율에 상당하게 해명자료를 배포했다는 점에서 더 포괄적인 범위의 보도에 대해 해명한 반면, 박근혜 정부는 더 부정적인 보도에 집중해 해명을 하고 있는 것을 확인할 수 있다.

언론의 뉴스가치와 정부 해명자료 배포비율은 통계적으로 유의미한 관계를 발견하지 못하였다. 다만 정부의 해명자료는 다수의 국민이나 일부 엘리트에게 영향성이 높은 ‘영향성’ 가치를 담긴 뉴스를 대상으로 하는 비율이 절반 수준으로 가장 높았다.

언론의 보도가 정부가 핵심적으로 추진하고 있는 국정과제에 관한 것인지 아닌지의 여부는 해명자료에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 노무현 정부와 박근혜 정부로 구분하여 확인한 결과에서도 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타나 정부가 국정과제에 관한 뉴스에 특별히 주목하여 의도적으로 해명을 발표하고 있지는 않는다는 것을 확인할 수 있었다.

언론이 보도 내용에 근거를 제시하는지, 근거의 출처를 어느 정도 명시하는지에 따라서 정부별로 해명자료를 배포하는 비율에 차이가 있는 것으로 나타났다. 언론은 근거의 출처를 명확히 제시한 언론 보도에 대해 더 해명자료를 배포하는 비율이 높았는데 특히 이 경우는 박근혜 정부의 비율이 더 높았다. 반면 노무현 정부는 근거는 있으나 출처를 모호하게 제시한 언론의 보도나, 근거자료를 전혀 제시하지 않은 언론의 보도에 대해서도 해명자료를 배포하는 등 박근혜 정부에 비해서 근거가 불명확한 보도에 더 면밀하게 대응하고 있음이 확인되었다.

정부가 발표하는 해명자료는 언론의 외부요인과 내부요인과 관련이 있는지 언론보도 요인에 따른 해명자료의 논조와 근거제시 현황을 분석하

였다. 우선 정부별로 해명의 논조와 근거 제시방식에 차이가 있는지를 비교한 결과 정부별로 해명논조를 제시하는 방식에는 통계적으로 유의미한 차이가 보이지 않았으나 해명의 근거는 차이가 있는 것으로 나타났다. 박근혜 정부는 해명 시 명확한 출처를 명시하는 방식으로 작성한 비율이 가장 높았던 반면, 노무현 정부는 이러한 방식과 함께 근거 자료 제시를 전혀하지 않는 반대의 방식도 비슷한 비율로 사용하고 있어 해명 자료 상에 근거 제시 방식에 있어서 정부별로 차이가 있었다.

언론보도의 외부요인은 정부 해명의 내용과 관련이 적었다. 신문, 방송 등 매체가 가진 형태에 따라 해명의 논조와 근거가 쓰이는 방식은 관련이 낮은 것으로 나타났다. 언론의 이념적 성향과 정부의 해명논조 역시 전체 빈도나 정부별로도 모두 관계가 없는 것으로 나타나 정부의 이념성향과 반대되는 논조를 가진 언론에 대해 특별히 다른 방식으로 사실이나 관련성을 부인하는 주장을 펼치고 있지 않았다. 단, 이념적 성향에 따라 각 정부가 해명근거를 제시하는 방식은 다르게 나타났는데 노무현 정부는 보수 언론일수록 모호하게라도 근거를 제시하는 비율이, 박근혜 정부는 진보 언론에 대해서 모호하게라도 근거를 제시하는 비율이 더 높아졌다. 정부는 다수의 언론이 보도하는 내용이나 하나의 언론이 단독으로 보도하는 경우에 따라 해명의 논조를 달리하거나 근거 제시방식이 달라지지 않는 않았다.

언론보도의 내부요인 중 국정과제 요인만이 해명논조와 관련이 있었으며 보도주제, 보도논조, 보도근거는 정부가 제시하는 해명근거와 통계적으로 유의미한 관련이 있는 것으로 나타났다.

정부는 대부분의 보도주제에 대해서는 출처를 명시한 근거를 사용하는 비율이 높았으나 정부 소속 인사나 조직 개편 등에 관한 주제에 대해서는 근거를 명시하거나 근거제시를 하지 않는 비율에 거의 차이가 없었

다. 정부는 긍정적이거나 부정적인 보도에 대해서는 해명근거를 대면서 출처를 명시하는 비율이 높으나 중립적인 보도에 대해서는 근거자료를 제시하지 않는 비율이 가장 높았다. 중립적인 보도는 주로 새로 도입될 정책에 대한 보도주제가 반 이상이었으며 이 경우 정부는 ‘결정된 바 없다’ 혹은 ‘논의한 적 없다’는 수준으로 근거 없이 해명을 마치는 경우가 많았기 때문에 판단된다. 그러나 이러한 해명은 언론의 추측성 보도에 의해서 유발되는 부분이 있기 때문에 단순히 해명 근거 여부는 잘못된 해명인지 아닌지를 판단하는 기준이 된다고 볼 수 없었다. 또한 긍정적인 보도에 대해 정부가 해명하는 때에 정부는 관련 내용에 대한 상세한 정보와 보충설명을 제공하는 방식으로 해명자료를 ‘보도자료’와 같은 용도로 사용하고 있음이 밝혀졌다. 이는 정부가 해명자료를 언론 대응의 수단이자 정책 홍보수단으로도 활용하고 있기 때문에 판단된다.

정부는 국정과제인 경우와 국정과제에 관한 뉴스가 아닌 경우 해명논조를 달리하는 것으로 나타났다. 박근혜 정부는 해명자료를 통해 국정과제가 아닌 경우에 더 사실 자체를 부인하는 논조를 더 많이 사용하였으며 국정과제에 대한 언론의 보도인 경우 일부 내용에 대해서만 해명을 하거나 관련성은 수용하되 그 원인을 다른 주체로 돌리는 방식, 책임을 최소화하는 표현을 통해 책임의 크기를 줄이고 정당화하는 논조를 더 사용하였다. 노무현 정부에서는 국정과제 여부에 관계없이 해명자료는 유사한 논조로 썼으나 주장에 대한 근거는 국정과제일수록 근거가 없거나 불명확하게 쓰인 비율이 높았다.

언론의 근거제시 방식과 해명논조는 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났으나 해명근거는 높은 관계가 있는 것으로 나타났다. 단, 해명자료의 논조나 근거는 해명자료 반영과 전혀 관련이 없었다. 우선 정부의 해명자료를 언론이 반영한 경우는 전체의 10%도 채 되지 않았으

며, 그 중에서도 박근혜 정부 해명자료의 반영률이 높았다. 정부의 해명자료가 언론 요인 중 일부에 의해 영향을 받아 작성되더라도, 언론은 정부 해명자료의 내용에 영향을 받아 반영하지는 않은 것으로 나타났다. 언론의 이러한 태도가 해명자료 자체가 가진 특성이 아닌 언론자체의 특성에서 비롯된 것이 아닐까라는 질문에서 언론보도 요인에 의한 해명자료 반영률을 분석하였으나 모든 요인에서 통계적으로 유의미한 차이를 얻지 못하였다. 다시 말해, 언론이 가진 특성에 따라서 언론이 정부의 해명을 더 잘 반영해주거나 반대로 정정을 꺼려하는 것은 아닌 것으로 나타났다.

제 2 절 연구의 한계 및 발전방향

본 연구는 정부가 일상적으로 활용하는 언론 대응 수단이지만 많이 연구된 적이 없었던 ‘해명자료’를 대상으로 하였으며 해명자료는 어떤 배경에서 영향을 받아 작성이 되고, 정부는 어떠한 내용으로 작성하고 있으며 실제로 언론이 이러한 정부의 언론 대응에 반응하고 있는지 언론-정부-언론으로 이어지는 흐름을 아울러 연구했다는 의의가 있다. 그러나 다음과 같은 한계점이 있었다.

첫째, 노무현 정부의 경우 이미 10년이 지난 해명자료를 연구 대상으로 하여 부처가 사라지거나 홈페이지에서 해명자료가 사라져서 모든 중앙 정부부처의 자료를 사용하지 못하였다. 정부별로 3개월이라는 연구기간을 동일하게 설정하였지만 해명자료수가 노무현 정부 144건과 박근혜 정부 394건으로 2배 이상 차이가 있어 일부 교차분석에서 빈도가 부족해 분석에 한계가 있었다.

둘째, 언론과 해명자료 요인 외에도 정부부처의 규모나 홍보담당자수

등 정부자체의 구조적 요인들을 반영하지 못해 동일한 정부 내에서도 동일한 기간 동안 특정 부처는 해명자료를 더 활발하게 발표하는 이유에 대해 해석하지 못하는 한계가 있었다.

셋째, 정정보도 반영을 확인하는 어려움이 있었다. 우리나라 일간지는 정정보도를 실는 고정란이 없고 위치가 변하기 때문에 이를 검색하는데 어려움이 있었는데, 따라서 반영여부를 확인하는 분석에 있어 실제 정정이 되었는데도 발견하지 못하는 오류가 있을 가능성이 있다.

해명자료가 실제 언론에 반영되는 비율은 매우 낮으며 해명자료가 명확한 근거와 논조를 담고 있는지 아닌지는 반영에 미치는 영향이 없다는 결론은 모든 정부 부처가 해명에 들이는 노력과 시간을 생각했을 때 그간의 과정이 허무하다는 생각을 지울 수 없게 한다.

이는 비단 정부만의 문제가 아니라 외부에 대한 비판에는 적극적이되 자기에 대한 비판에는 소극적인 언론의 문제도 배제할 수 없다. 한국 언론사는 오보를 심각한 공신력의 실추로 여기며 정정보도가 언론사의 신뢰성을 떨어뜨린다고 생각해 스스로의 실수를 들춰내는 데 인색하다(임양준, 2007). 이번 연구에서도 언론이 명확한 근거 없이 추정으로 보도하여 정부가 해명자료를 통해 사실을 부정한 사례가 있었으나 이를 반영하지 않는 경우가 다수였다. 결국 그 피해는 잘못된 정보를 접하는 국민에게 돌아가고 있었다.

정부 또한 언론의 이러한 실태를 담당자 선에서라도 확인할 수 있었을 것인데 언론 보도 따로, 정부 해명 따로의 효율성이 없는 이 대응작업을 수십 년 째 이어가고 있어, 비단 언론의 문제만이라고도 보기 어려웠다. 이는 관성적으로 언론을 모니터링하고 언론에의 반영 여부보다는 ‘반영되면 좋고 안되면 말고’ 식의 보여주기 식, 생색내기 위주의 업무 방식에서 비롯되는 것은 아닌지 검토해 볼 필요가 있다. 이후의 연구에서는 해

명자료에 대한 정부 홍보담당자들과 언론인들의 인식을 심층 인터뷰하는 등 질적인 방법을 통해 연구의 한계점을 보강하고 언론과 정부의 대응이 상호 발전할 수 있는 방향을 제언해볼 수 있길 기대해본다.

참고문헌

- 국무조정실(2005). 「2005년 하반기 중앙행정기관 평가 추진계획」. 서울: 국무조정실.
- 국무조정실(2015). 「2015년도 정부업무평가 시행계획」. 세종: 국무조정실.
- 국정홍보처(2008). 「참여정부 국정운영백서」. 서울: 국정홍보처.
- 김병섭(2010). 「편견과 오류 줄이기: 조사연구의 논리와 기법」. 파주: 법문사.
- 김연중(1994). 뉴스의 객관성과 언론의 사회적 책임. 「한국언론학보」, 310: 29-61.
- 김영욱(2006). 공격과 방어의 수사학: 황우석 사건 위기커뮤니케이션 분석. 「한국언론학보」, 50(4): 5-32.
- 김영욱, 신호창, 임유진(2007). 정보 소스로서 홍보담당자와 언론인의 오보에 대한 인식 비교. 「한국방송학보」, 21-3: 163-203.
- 김영욱, 임유진(2008). 오보와 오해 : 언론, 정부, 기업 간 관계 갈등 연구. 「한국언론학보」, 52(6): 394-416.
- 김춘식, 이영화(2008). 참여정부의 언론정책에 관한 뉴스 프레임 연구. 「한국언론학보」, 52(2): 303-327.
- 문화체육관광부(2014). 「정책홍보매뉴얼」. 세종: 문화체육관광부.
- 박용열(2013). 「정부 홍보담당자들의 이념성향 인식에 따른 오보에 대한 인식조사」. 서강대학교 광고홍보전공 석사학위 논문.
- 박정현(2006). 「언론보도에 대한 정부의 반론권 행사 : 제도적·행정적 대응 사례 분석」. 한양대학교 언론정보대학원 석사학위 논문.

- 박종인(2004). 「정부부문 언론오보의 발생구조와 대응방안에 관한 연구」. 동의대학교 행정학학과 박사학위 논문.
- 박춘우(2015). 정부의 위기 대응에 관한 연구 : 위기 커뮤니케이션 대응 전략을 중심으로. 「국방연구(안보문제연구소)」, 58(4): 63-90.
- 박치성, 남기범, 오재록(2012). 관료권력과 언론보도의 상관관계에 관한 탐색적 연구. 「한국정책연구」, 12(2): 147-165.
- 서병호, 김춘식(2001). 정부의 대언론 홍보에 관한 연구. 「한국언론학보」, 45(2): 216-249.
- 서영남, 박종민(2008). 문민, 국민, 참여정부의 언론중재 현황을 통한 정부의 대언론관계. 「한국언론학보」, 52(2): 5-39.
- 손호중(2007). 행정PR 행태가 정책순응에 미치는 영향분석 : 원전수거물 처리장 입지선정사례를 중심으로. 「한국공공관리학보」. 21(4): 97-126.
- 송의호, 이상식(2009). 참여정부의 브리핑제도 시행 전후의 보도행태 비교 연구. 「정치커뮤니케이션연구」, 12: 127-167.
- 오경수, 천명재, 김희경(2013). 정책PR이 정책지지, 정부신뢰에 미치는 영향 연구. 「한국콘텐츠학회논문지」, 13(7): 190-202.
- 오창우(2000). 언론체계에 대한 Public Relations의 영향에 대한 고찰: 보도자료 반영률과 보도자료 평가를 중심으로. 「한국언론학보」, 44-4: 120-171.
- 우병동(1996). 뉴스 보도의 정확성 연구:오보 발생의 구조를 중심으로. 「언론과 사회」, 11: 34-65.
- 유동훈(2004). 참여정부의 오보 대응 : 정부의 대 언론사 소송, 「관훈저널」, 90: 20-29.
- 윤영철(1998). 한일 신문의 독도 관련 분쟁 보도의 비교 분석. 「연세대

- 학교 사회과학논집」, 29: 99-125.
- 윤영철, 김정모, 김지현(2015). 의견 다양성을 통해 본 언론매체의 이념적 지형도. 「방송통신연구」, 89: 35-64.
- 윤영태(2006). 무엇이 불량 기사인가. 「신문과 방송」, 2006년 11월호, 26-29.
- 이미나, 홍주연(2015). 정부의 위기 상황에서 의제설정과정 참여자들의 메시지 분석, 「한국콘텐츠학회논문지」, 15(7): 460-476.
- 이미숙(2009). 이명박정부의 언론홍보, 노무현정부와 차별성 갖기 위한 조건. 「관훈저널」, 110: 82-88.
- 이준웅(2010). 한국 언론의 경향성과 이른바 사실과 의견의 분리 문제. 「한국언론학보」, 54(2): 187-209.
- 임양준(2007). 한국과 미국 일간신문의 정정보도 기사 비교연구. 「한국언론정보학보」, 37: 204-236.
- 임유진, 김영옥(2011). 정부 홍보담당자들의 언론 관계와 오보에 대한 인식 조사 : 노무현 정부와 이명박 정부 홍보담당자 비교 연구. 「한국언론정보학보」, 55: 119-139.
- 임현수, 이준웅(2011). 보도자료 기사화 과정에서의 영향요인에 관한 연구: 정부 보도자료에 대한 조선일보, 한겨레 기사 분석을 중심으로. 「한국언론학보」, 55(2): 5-31.
- 전형준, 김학림(2013). 언론보도 대응에 있어서 정부의 메시지 전략 : 4대강 정책 해명자료를 중심으로. 「홍보학연구」, 17(1): 217-251.
- 정대필(2006). 강석주 오보와 언론의 사과. 「신문과 방송」, 2006년 11월호, 14-21.

- 정진석(2008). 정부와 언론 관계의 역사적 변천 과정. 「한국언론재단 ‘정부수립 60주년 기념 세미나’ 발표 논문」.
- 최현주(2010). 한국 신문 보도의 이념적 다양성에 대한 고찰. 「한국언론학보」, 54(3): 399-426.
- 한국방송학회(2007). 「참여정부 5년 정책홍보백서」. 서울: 한국방송학회.
- 한국언론연구원(1990). 「오보와 정정」. 서울: 한국언론연구원.
- 한국언론연구원(1992). 「언론오보사례연구」. 서울: 한국언론연구원.
- 황상재, 정연구, 박성순, 홍석민(2012). 정부와 언론간의 바람직한 관계모색에 대한 연구. 「언론과학연구」, 12(4): 643-676.
- Krippendorff, K.(1989). Content analysis. In E. Barnouw, G. Gerbner, W. Schramm, T. L. Worth, & L. Gross (eds.), International encyclopedia of communication, 403-407. New York, NY: Oxford University Press.

Abstract

A Study on Government Response to News Reports

– Content Analysis of Press Statements
from the Roh Moo-hyun and Park
Geun-hye Administrations –

Jihye Ryu

Master of Public Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This thesis aims to analyse the characteristics of press statements released by the government in their response to news reports, how they are used and later reflected in media. In order to identify the traits of media reports that later result in explanatory press statements, the factors for such news reports were divided largely into two categories: external and internal factors. Press

statements were divided and analysed based on the general tone of the statement and ground on which the statements were based.

The research subjects for this paper were 538 press statements that were issued by key government ministries during October–December in 2005 and over the same period in 2015, each under the Roh Moo-hyun and Park Geun-hye administrations respectively. The thesis also sheds light on the 538 news reports that resulted in these press statements.

The analysis result showed there was a statistically significant difference in the reasoning between the Roh and Park administrations regarding news stories which led to press statements. From external factors, news stories with inclinations of a certain ideology were prone to result in press statements. The same contrast in the number of statements issued could also be seen in terms of the internal factors of the news reports, including the subject, the tone of the stories and their basis.

Meanwhile, the basis on which the press statements were offered were decided based on ideology (external) and news subjects, tone and basis (internal) of the reports.

The correlation between the press statements and corrections in media reports was low, regardless of the tone and basis of the press statements. Even if a government press statement was issued after being affected by a certain media report's characteristics, the media did not reflect the government's press statement regardless of what content the explanation offered.

This thesis serves to analyse the explanatory press statements the government has released on a regular basis but research on which was lacking in. It addresses how press statements come to be and are later reflected in the media. The paper also sheds light on problems within both the government and media regarding this subject.

**Keywords : Explanatory press statements, correction statements,
government-media relations, response to media,
media reports**

Student Number : 2014-23575